Gestão Pública Municipal

Políticas Públicas e Práticas de Gestão

Organizadores

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez • Sérgio de Sousa Montalvão

Isabela de Jesus da Silva • Ana Raquel Coelho Rocha

LITS Laboratório de Inovação, Tecnologia e Sustentabilidade

ESCOLA DE GOVERNO E GESTÃO NITERÓI

uff

NITERÓI SEMPRE À FRENTE

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL:

POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS DE GESTÃO

Organizadores:
Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez
Sérgio de Sousa Montalvão
Isabela de Jesus da Silva
Ana Raquel Coelho Rocha

1ª edição
2022

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS DE GESTÃO

Organizadores:
Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez
Sérgio de Sousa Montalvão
Isabela de Jesus da Silva
Ana Raquel Coelho Rocha

LITS
Laboratório de Inovação, Tecnologia e Sustentabilidade

ESCOLA DE GOVERNO E GESTÃO NITERÓI

Universidade Federal Fluminense

NITERÓI
SEMPRE À FRENTE

1ª edição
2022

Gestão Pública Municipal:
Políticas Públicas e
Práticas de Gestão

VOLUME I

Design editorial:

Organizadores:

Coordenação e revisão:

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Gestão pública municipal [livro eletrônico] :
políticas públicas e práticas de gestão /
Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez ...
[et al.]. -- 1. ed. -- Niterói, RJ :
Ed. dos Autores, 2022.
PDF

Outros organizadores : Sérgio de Sousa Montalvão,
Isabela de Jesus da Silva, Ana Raquel Coelho Rocha.
Vários colaboradores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-00-35686-1

1. Administração pública - Brasil 2. Gestão
pública 3. Niterói (RJ) - História 4. Políticas
públicas - Niterói (RJ) I. Rodriguez, Martius
Vicente Rodriguez y. II. Montalvão, Sérgio de
Sousa. III. Silva, Isabela de Jesus da. IV. Rocha,
Ana Raquel.

21-92197 CDD-361.61

Índices para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas : Controle social : Bem-estar
social 361.61

Aline Graziele Benites - Bibliotecária - CRB-1/3129

CONSELHO EDITORIAL

SUMÁRIO

10 Apresentação

12 Prefácio PMN

14 Prefácio UFF

POLÍTICAS PÚBLICAS

18 Capítulo 1
O DESEMPENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS DE NITERÓI: um estudo de caso utilizando a Companhia de Ballet da Cidade de Niterói

44 Capítulo 2
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

66 Capítulo 3
CAMINHOS E DESCAMINHOS DAS JUVENTUDES NAS VIELAS, BECOS E ESCADARIAS: um ensaio sobre Políticas Públicas de fomento ao desenvolvimento econômico local com foco na juventude negra do Morro do Estado

85 Capítulo 4
A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E PANDEMIA: a experiência do acolhimento em Hotel Emergencial no município de Niterói

112 Capítulo 5
EDUCAÇÃO INFANTIL E POLÍTICAS PÚBLICAS: análise do Programa "Mais Infância" no Município de Niterói-RJ

134 Capítulo 6
GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NAS COMUNIDADES DE NITERÓI: Características e Desafios

150 Capítulo 7
GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS: um estudo de caso sobre o Córrego dos Colibris – Sistema lagunar de Itaipu – Niterói – RJ

176 Capítulo 8
A GESTÃO DA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA COMO FERRAMENTA DE MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: um estudo prático na procuradoria fiscal de Niterói

PRÁTICAS DE GESTÃO

204 Capítulo 9
ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO 'PROGRAMA NITERÓI DE BICICLETA'

230 Capítulo 10
PLANO DE SEGURANÇA A PACIENTE:
ênfase em cirurgia segura

248 Capítulo 11
MINIPÚBLICO E COLAB: potencialidades, limites e desafios da participação popular em Niterói

276 Capítulo 12
GESTÃO DA MOBILIDADE URBANA EM NITERÓI:
Visão da população sobre o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável 2019

302 Mini-Currículos

APRESENTAÇÃO

A Escola de Governo e Gestão (EGG) foi criada em 2017 no âmbito do Plano Niterói Mais Resiliente, que reuniu medidas estratégicas a fim de garantir o desenvolvimento sustentável do município, e faz parte da estrutura da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG).

Desde sua criação, a Escola oferta experiências para formar, atualizar e aperfeiçoar as capacidades dos servidores da Prefeitura Municipal de Niterói. A partir dos valores fundamentais da excelência, da diversidade, da colaboração e da inovação, a Escola busca fortalecer, na Administração municipal, uma gestão orientada para resultados e aumentar a capacidade de entrega de bens e serviços públicos de qualidade à sociedade niteroiense.

Cabe ressaltar que a aproximação entre os órgãos municipais e instituições de ensino superior é um propósito constante da SEPLAG e da EGG, uma vez que essas parcerias são enriquecedoras para o servidor público e para a academia, além de ser uma oportunidade de valorização das Universidades Públicas e de aplicação prática de pesquisas científicas.

Nesse sentido, foram desenvolvidos diversos cursos em parceria com a Universidade Federal Fluminense (UFF), e foi oferecido o primeiro programa de pós-graduação da Escola de Governo e Gestão, o Master Business Administration (MBA) em Gestão Pública Municipal, para potencializar a qualificação de lideranças municipais e fomentar o debate, a formulação e a implementação de políticas públicas que atendam de forma mais efetiva às demandas da população de Niterói.

Por ser o primeiro programa deste tipo desenvolvido pela Escola, alguns desafios tiveram que ser superados, como formar uma turma representativa e diversa, por exemplo. Para tanto, foi implementada uma política de ação afirmativa, visando estabelecer reserva de vagas para negros, indígenas e pessoas com deficiência em seu programa de pós-graduação.

Fortalecer a diversidade é imprescindível na gestão pública, pela necessidade de termos burocracias representativas, que conheça e reconheça demandas e necessidades das cidadãs e dos cidadãos, sendo essencial para a formulação de políticas verdadeiramente inclusivas e inovadoras.

Importante destacar que, desde o início, com o comprometimento e a competência de seu corpo técnico e a excelência de seus professores, a UFF desenvolveu uma parceria muito positiva com a EGG, e a oportunidade da realização do MBA é reconhecida pelos participantes do curso como um divisor de águas em

suas trajetórias da Administração municipal.

Este livro é, portanto, um dos resultados mais especiais do programa. Sua entrega é um marco para a Escola, por reunir o trabalho final produzido pelos servidores participantes do MBA em conjunto com seus orientadores. Sua publicação sistematiza e dissemina o conhecimento conquistado pelos participantes no processo, e registra conhecimentos, experiências e vivências que agregam valor à gestão pública municipal e à sociedade niteroiense.

O sucesso desse primeiro programa de pós-graduação foi apenas o início de um caminho que será permeado por novos projetos de parceria entre a Escola de Governo e Gestão e Universidades, a fim de que as experiências e os conhecimentos gerados impulsionem políticas públicas mais assertivas, efetivas e inclusivas e uma gestão governamental mais crítica, dinâmica e inovadora.

Isabela de Jesus da Silva
Diretora da Escola de Governo e Gestão
Prefeitura Municipal de Niterói

PREFÁCIO PMN

O Livro Gestão Pública Municipal: Políticas Públicas e Práticas de Gestão, fruto do primeiro Master Business Administration (MBA), pós-graduação lato sensu em "Gestão Pública Municipal" da Prefeitura de Niterói, realizado pela Escola de Governo e Gestão – EGG em parceria com a Universidade Federal Fluminense – UFF, traduz um momento singular de consolidação e socialização de conhecimento. Composto por 12 artigos acadêmicos elaborados pelos alunos do MBA, essa publicação disserta sobre temas diversos e afetos à administração pública municipal, com o foco na aplicação das políticas públicas e práticas de gestão, trazendo como exemplo a execução em Niterói.

Pela primeira vez, a EGG desenvolveu um curso de pós-graduação presencial, para 50 servidores(as) municipais que teve como principal objetivo desenvolver as competências dos servidores públicos municipais, visando promover uma gestão pública cada vez mais eficiente, inovadora, e que ofereça políticas públicas e serviços de qualidade à sociedade niteroiense. Mais do que uma proposta inovadora, o MBA marcou um esforço de aproximação da administração municipal com a universidade além de proporcionar um ambiente de troca e formação de redes entre os alunos e também com o próprio corpo docente.

Candidataram-se para a primeira turma do MBA em Gestão Pública Municipal 167 servidores de 43 órgãos diferentes. Após uma cautelosa etapa seleção baseada em critérios objetivos e dividida em três fases, foram selecionados 50 servidores com perfis gerenciais e dispostos a enfrentar os desafios presentes na administração pública do município, focados no fortalecimento da gestão e eficiência das políticas públicas de Niterói. Foi um período intenso de aprendizado e troca de ideias com professores (as) e palestrantes, horas de atividades que exigiram dedicação e esforço dos alunos.

Com notória especialização no campo da formação e desenvolvimento de competências de servidores públicos através de ações educacionais, a UFF foi uma grande parceira nesse processo. Por meio desse processo, foi possível promover uma efetiva interlocução de conhecimentos, desenvolver habilidades e alinhar as atitudes dos agentes públicos municipais às competências necessárias à efetivação dos objetivos estratégicos da administração municipal - especialmente no que tange as metas de curto, médio e longo prazo traçadas no âmbito do Plano Estratégico "Niterói Que Queremos - 2033", condutor de toda a organização das políticas estruturantes no município.

O MBA em Gestão Pública Municipal representou um marco na capacitação dos servidores de Niterói, possibilitando a mobilização, articulação e desenvolvimento de conhecimentos e habilidades que agregaram valor à gestão e aos

próprios indivíduos. Com ações como essa de formação e desenvolvimento dos seus servidores, a prefeitura de Niterói compreende a importância do papel do servidor público, bem qualificado e preparado, para a garantia da prestação dos serviços públicos à população com qualidade e eficiência.

Este livro é um convite a reflexão sobre gestão pública e suas práticas. Convidamos a todas e todos que acompanhem os capítulos as páginas que seguem! Aproveitem!

Axel Grael
Prefeito de Niterói

Ellen Benedetti
Secretária de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão de Niterói

PREFÁCIO UFF

Magnífico Reitor da Universidade Federal Fluminense
Antonio Claudio Lucas da Nóbrega

POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 1

O DESEMPENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS DE NITERÓI:

UM ESTUDO DE CASO UTILIZANDO A COMPANHIA DE BALLET DA CIDADE DE NITERÓI

Gabriela da Rocha Vaz Bandeira de Melo

Sérgio de Sousa Montalvão

Thiago Piquet da Cunha

RESUMO

Este artigo tem como objetivo avaliar o desempenho das políticas culturais do município de Niterói, tendo como instrumentos investigativos as atividades da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói (CBCN). Tratando-se de um estudo na área da gestão pública, consideramos imprescindível entender as ações da CBCN como parte de um conjunto articulado de políticas que passam pelas diretrizes do Sistema Municipal de Cultura de Niterói (SMCN), que tem como norteador principal o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Pretende-se aqui avaliar a importância deste planejamento e o impacto efetivo, através de pesquisa baseada em documentos e relatórios de resultados alcançados, capazes de quantificar e qualificar as ações geradoras de desenvolvimento das atividades artísticas de um determinado equipamento público cultural. Ou seja, verificaremos as mudanças ocorridas no planejamento da CBCN ao passar dos anos, em paralelo à implementação das políticas públicas através dos referidos Sistemas. Desta forma, confirmaremos a eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas de Niterói.
Palavras chave: Políticas Públicas; Cultura; Equipamento Cultural; Cia. Ballet de Niterói.

ABSTRACT

The purpose of this article is to evaluate the performance of the cultural policies on Niterói, using data from activities of the Niteroi's City Ballet Company (CBCN). Since it is a study in the public administration field, it is considered essential to understand the actions of the company as a part of the group of policies that are inside the Niteroi's Cultural System (SMCN), which has its premises grounded by the National Culture System (SNC). It will evaluate the importance of this planning and its impact, through research based on documents and result reports, capable of quantifying and qualifying the development of cultural activities of a specific cultural equipment. For that purpose, the changes made over the years on CBCN's planning system will be assessed, as well as the execution of the public policies promoted by the previously mentioned systems. With this method, the efficiency, effectiveness and effectiveness of Niteroi's public policies will be confirmed.
Key-words: Public Politics; Culture; Public Equipment; Niterói Cia. Ballet.

1 INTRODUÇÃO

É necessário entender a amplitude e complexidade da cultura como um substantivo capaz de nomear manifestações nem sempre visíveis, palpáveis e mensuráveis, mas que são intrínsecas ao desenvolvimento humano. Por isso, a necessidade de ações de fomento, realização e estruturação através das políticas públicas que mantenham o fazer cultural vivo e latente em prol da valorização identitária de uma comunidade. Desta forma, seguindo as afirmações de Barros e Junior (2019, p. 15), entendemos que "a Cultura é, antes de tudo, um conjunto de modos de representação, de classificação e de produção e circulação de sentidos que, apesar de se materializarem em várias práticas e produtos, são eminentemente componentes e processos imateriais".

Do mesmo modo, será utilizada neste estudo, a definição de políticas culturais de Piza (2007), que afirma que "deve ser o conjunto de medidas adotadas por uma unidade social com a finalidade de estimular a coletividade no cultivo de seu estoque simbólico (estoque dinâmico)". Tal qual Piza, acreditamos que a administração pública municipal deve ser responsável pela implementação dessas medidas. E, por isso, entendemos ser um desafio para a administração pública a construção de um Sistema de Cultura, com planos capazes de conciliar a flexibilidade do fazer cultural, repleto de especificidades com as necessidades de regras, diretrizes e burocracias da gestão pública.

Sendo assim, com base nos princípios da administração pública e verificando a estruturação das políticas públicas de Niterói, o problema que orienta este trabalho é saber como vem sendo desempenhadas as ações propostas pela gestão municipal. Será que o que vem sendo planejado está, também, sendo executado? Será que a implementação das políticas públicas resulta em soluções eficazes, efetivas e eficientes para a atividade cultural de Niterói?

Para responder estas perguntas, investigaremos o que está previsto no Sistema Nacional de Cultura (SNC), que foi desenvolvido de maneira bastante democrática, com ampla participação da sociedade civil e que se tornou um documento balizador para os demais planejamentos culturais, seja no âmbito estadual ou municipal. Isso não significa que antes dele não havia políticas públicas para o setor cultural, mas o SNC passa a ser uma diretriz para que a gestão cultural tenha um planejamento mais conciso e coeso com a realidade do país.

Tendo como recorte avaliativo a cidade de Niterói, vimos que, segundo Nigromonte, Carneiro e Baron (2018), as políticas culturais de Niterói iniciaram sua estruturação a partir de 1989. Para as autoras, estas políticas podem ser descritas em três ciclos. O primeiro ciclo, entre 1989 e 2002, é marcado por um significativo investimento de recursos em infraestrutura predial e citam como exemplos: o restauro do Teatro Municipal João Caetano – principal espaço artístico e cultural da cidade; a abertura ao público do Solar do Jambeiro – atualmente um centro cultural, mas que sua estrutura arquitetônica possui significativa relevância na história da cidade e a construção do MAC – Museu de Arte Contemporânea – que é considerado, até os dias de hoje, um dos principais museus do país e, não à toa é uma imagem-símbolo da cidade.

Neste primeiro ciclo, também foram criadas plataformas de criação e difusão artísticas: o selo Niterói Discos, voltado para a produção musical; a Niterói Livros, voltada para o fazer artístico, histórico e literário; além da realização de Encontros Internacionais, que trouxeram para Niterói diversos eventos de intercâmbio cultural.

O segundo ciclo, de 2002 até 2012, imprimiu uma imagem mais popular do governo municipal, com atenção focada aos territórios periféricos representados pelo slogan "Cultura para Todos". O que gerou iniciativas de democratização e descentralização, através de dois eixos: produção de espetáculos gratuitos e programa de oficinas culturais em favelas e territórios periféricos da cidade.

Niterói então se lançou em implementar os seguintes princípios: democratização do acesso aos meios de produção e aos bens culturais; descentralização e regionalização dos instrumentos de fomento e reconhecimento de iniciativas culturais; fortalecimento dos mecanismos de participação social na formulação e implementação das políticas públicas. No âmbito da Secretaria Municipal de Cultura e da Fundação de Artes de Niterói, havia uma sincronia entre o município e o governo federal, através do financiamento dos Pontos de Cultura, da criação, em 2007, de um novo Conselho Municipal de Cultura e da I Conferência Municipal de Cultura, em 2008, cujas propostas eram a criação do Plano Municipal de Cultura e a Lei de Incentivo à Cultura, através da criação do Fundo Municipal de Cultura.

O terceiro e último ciclo descrito pelas autoras tem início em 2013, com a posse do prefeito Rodrigo Neves, que entende a cultura como um dos pilares de sustentação para o desenvolvimento econômico, social e humano. Rodrigo Neves sanciona a Lei 3.182/2015, criando o Sistema Municipal de Cultura de Niterói que, através do Sistema Municipal de Financiamento à Cultura, instaura dois mecanismos: o Fundo Municipal de Cultura e o Incentivo Fiscal, que possibilita doações ou patrocínios mediante renúncia de tributos. Visando afirmarmos o sucesso deste desafio, se faz necessário encontrar possibilidades de avanço capazes de estruturar ações efetivas que aliem as manifestações culturais aos processos da administração pública. Este será o recorte temporal deste estudo, o terceiro ciclo, já que antes desta gestão ainda não existia o Sistema Municipal de Cultura, balizador capaz de mensurar se as políticas públicas culturais niteroienses foram desempenhadas com eficácia, eficiência e efetividade no cumprimento de suas metas e diretrizes.

No período que citamos como primeiro ciclo das políticas públicas de Niterói, o governo federal estava focado na criação e consolidação de mecanismos de financiamento. No entanto, Niterói não acompanhou esta tendência, priorizando investimentos, iniciativas e realizações pelo próprio governo municipal. O exemplo disso é a criação da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói (CBCN), objeto de estudo deste trabalho, que surge para ser uma instituição capaz de promover, defender e desenvolver atividades artísticas através da dança contemporânea, desafiando e possibilitando o fortalecimento do desenvolvimento das políticas públicas culturais da cidade.

Por meio da Portaria Nº01/92 da empresa de economia mista ENITUR - Empresa Niteroiense de Turismo S/A [atualmente chamada de NELTUR – Niterói Empresa de Lazer e Turismo] foi criado o Departamento de Arte e Cultura para a

formação da CBCN que viabilizou a sua criação. Este mesmo Ato considerava a realização de Concurso Público para a aprovação, classificação e, consequentemente, a contratação inicial de vinte e três bailarinos classificados. Sua estrutura funcional foi designada através do Ato Nº03/92 no dia 9 de março de 1992, retroativo a 01 de março de 1992, com os seguintes cargos comissionados: Diretor artístico; Diretor assistente; Coordenador artístico; Administrador; Assistente Técnico; Maitré; Coreógrafo; Ensaiador e Pianista.

A ideia deste trabalho é comparar os resultados das ações da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói com as metas estabelecidas no Sistema Municipal de Cultura de Niterói (SMCN). Neste sentido, seguiremos a seguinte divisão: Item 1 – onde serão abordadas questões básicas que explicam o Sistema Nacional de Cultura, a fim de compreender a implementação do Sistema Municipal de Cultura de Niterói; Item 2 – onde serão apresentados trechos do Sistema Municipal de Cultura de Niterói, com o intuito de apresentar algumas de suas metas e seus princípios e Item 3 – onde apresentaremos a Companhia de Ballet da Cidade de Niterói [Histórico; Dirigentes e Ações Culturais], com a finalidade de avaliar o seu desenvolvimento artístico e compará-lo com os documentos balizadores da cultura.

Podemos afirmar que o estudo possui um caráter qualitativo, pois conforme Denzin e Lincoln (2006 *apud* AUGUSTO *et al*, 2013), ele tem uma abordagem interpretativa e foco nos cenários onde os indivíduos estão envolvidos. É importante ressaltar, para corroborar com esta abordagem, que a autora foi bailarina da CBCN desde a sua fundação. E desde 2013 atua em cargo de gestão da mesma, o que a qualifica para interpretar a pesquisa e seus resultados. Sendo assim, a metodologia deste estudo de caso, também se baseia na coleta de dados que, segundo Ludke e Andre (1986 *apud* AUGUSTO *et al*, 2013), ajudam a desvelar os aspectos novos da pesquisa qualitativa através da observação, entrevista e pesquisa ou análise documental, neste caso utilizando os arquivos da CBCN e da Secretaria Municipal de Cultura de Niterói. O recorte desta investigação se caracteriza como transversal com perspectiva longitudinal, segundo Richard (2009 *apud* AUGUSTO *et al*, 2013), pois se focam num ponto no tempo, mas incluem noção de mudança ao longo de um período – de 2015 a 2019.

2 SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

A partir dos anos 2000, o governo federal busca dar à cultura um novo significado. E para isso, começa a organizar mudanças na estrutura e concepção das políticas públicas para o setor cultural. A proposta é ter uma nova percepção de cultura, ampliada e potente, como um direito capaz de valorizar a diversidade, com a inclusão de diversos agentes, e torná-la um meio de desenvolvimento econômico. Este processo aconteceu no início do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002 – 2010), sendo aprovada a lei que regulamenta o Plano Nacional de Cultura, em dezembro de 2010, e o Sistema Nacional de Cultura que foi instituído na Constituição Federal [Artigo 216-A], em 2012.

Isto ocorreu porque o governo se preocupou em trabalhar as diversas

dimensões do conceito de cultura frente ao desafio da institucionalização. Segundo a análise de Silva (2007) para o Ministério da Cultura, estas se dividem em: dimensão econômica - pela demanda do aumento do recurso e sua capacidade de geração de emprego e renda; dimensão política - reforma do Ministério da Cultura tornando seus processos ágeis, eficazes e transparentes e dimensão simbólica - como narrativa de representatividade das identidades sociais. Para atingir estas dimensões em um "modelo de gestão compartilhada" entre atores do poder público e da sociedade civil foram realizadas a I e a II Conferência Nacional de Cultura, respectivamente nos anos de 2005 e 2010; a instalação do Conselho Nacional de Política Cultural, em 2007, além de 26 seminários – durante os quais foi disseminado o documento "Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura" (Rodrigues e Souza, 2016).

Segundo Ernani Neto (2019), o Sistema Nacional de Cultura é descrito com frequência "como um instrumento de colaboração entre os diversos níveis de atuação estatal, promovendo e estimulando a qualificação da gestão pública da cultura e, também, a participação da sociedade no processo de formulação e seleção das políticas públicas de cultura". Em linhas gerais, para participar do SNC é necessário o cumprimento de três etapas: a adesão voluntária, por meio da assinatura do Acordo de Cooperação Federativa, publicado no Diário Oficial da União (DOU); a institucionalização, por meio da publicação de lei específica de criação dos sistemas estaduais, distrital e municipais de cultura e a implementação e o funcionamento dos componentes da estrutura do SNC. Sua organização prevê um regime descentralizado e participativo e seus princípios são: a diversidade das expressões culturais; a universalização do acesso aos bens e serviços culturais; o fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; a cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; a integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; a complementaridade nos papéis dos agentes culturais; as transversalidades das políticas culturais; a autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; a transparência e compartilhamento das informações; a democratização dos processos decisório com participação e controle social; a descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações e a ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. É importante ressaltar que estes princípios estão em total alinhamento ao Art. 4 do Sistema Municipal de Cultura de Niterói que norteará o desenvolvimento deste estudo. Ou seja, a União determina os parâmetros que determinarão os objetivos e estratégias a serem seguidos pelos municípios, como será demonstrado no desenvolvimento deste trabalho, no capítulo a seguir.

O SNC é formado por vários componentes que alimentam a cadeia do sistema, tecendo uma rede organizada de forma que haja o alcance dos objetivos estipulados. Os entes da federação, ao assinarem o Acordo de Cooperação Federativa, assumem a responsabilidade de promover estruturas básicas locais destes componentes a fim de garantir o pleno funcionamento do sistema. Estes componentes são:

Quadro 1 – Estrutura Básica do Sistema Nacional de Cultura

1- Órgão Gestor	Que no período deste estudo, é formado pela Secretaria Especial da Cultura, que perdeu a categoria de Ministério em 2019, no governo Bolsonaro e passou a ser uma instituição da administração pública federal vinculada ao Ministério do Turismo e, depois, ao Ministério da Cidadania.
2- Plano de Cultura	Onde são estabelecidas as metas, diretrizes, ações e objetivos das políticas públicas que deverão ser executadas em um panorama de 10 anos e deve possuir indicadores de resultados.
3- O Plano Nacional de Cultura - PNC	Que foi criado pela Lei nº 12.343/2010 e a Portaria nº 123/2011 possuindo 53 metas.
4- O Conselho de Política Cultural	Formado por colegiados de forma deliberativa, consultiva e permanente, visando a conexão e pactuação entre o poder público e a sociedade civil, que deverá ser composta de forma paritária.
5- Sistemas de Financiamento à Cultura	Visando o acesso aos recursos financeiros para a execução das políticas públicas culturais.
6- Conferência de Cultura	Componente formado pela sociedade civil e o poder público capaz de articular, pactuar e deliberar sobre o sistema assim como avaliar, analisar e propor as políticas culturais.
7- Sistemas de Informações e Indicadores culturais	Onde são armazenadas informações dos processos e efetivação das políticas públicas de forma organizada por indicadores aplicáveis.
8- Programa de Formação na área Cultural	Que são ações voltadas para a capacitação dos agentes envolvidos.
9- Comissões Intergestores	Responsáveis pelas negociações e operacionalização dos sistemas, podendo ser de forma tripartite [através da União, Estados e Municípios] e Bipartite [apenas dos estados com os municípios].

Fonte: http://portalsnc.cultura.gov.br/sistemas-de-cultura/

O fundamental do Sistema Nacional de Cultura é o chamado CPF cultural – Conselho, Plano e Fundo, que são as ferramentas obrigatórias para todos os entes: estados, municípios e distrito federal. A estrutura do Sistema e o seu funcionamento são como um organismo vivo e pulsante onde cada órgão com suas atribuições e responsabilidades integra e completa as ações do todo. Em 2012, o município de Niterói solicitou a sua integração ao SNC e, segundo consulta feita no site do sistema [portalsnc.cultura.gov.br] essa entrada foi oficializada em 08 de dezembro de 2014.

3 SISTEMA MUNICIPAL DE CULTURA DE NITERÓI

A construção do Sistema Municipal de Cultura de Niterói (SMCN) ocorreu através de um amplo debate iniciado no seminário Niterói rumo ao Sistema Municipal de Cultura, que ocorreu em 20 de abril de 2013, proporcionando uma primeira sistematização e o debate das diretrizes do Plano Municipal de Cultura. Tanto o Seminário quanto a relatoria final foram executados pela Secretaria Municipal de Cultura e Fundação de Arte de Niterói, que utilizaram como referencial os eixos temáticos da III Conferência Nacional de Cultura, conforme portaria nº 33 de 16 de abril de 2013, da então Ministra da Cultura, Marta Suplicy.

Para que fossem relatadas as diretrizes do Sistema, os participantes foram divididos em nove grupos de trabalho. Para este estudo, faremos o recorte no Grupo de Trabalho (GT) da Dança, a fim de relacioná-lo com a Companhia de Ballet da Cidade de Niterói, objeto de estudo deste trabalho. Através do GT da Dança, composto por 9 integrantes, tanto do poder público quanto da sociedade civil, foram descritas 23 ações efetivas para este setor cultural do município que destacam-se entre elas: 1- a criação de editais públicos que contemplem as diferentes ações e modalidades de Dança; 2- a criação artística de espetáculos e performances; 3- a manutenção de grupos profissionais de Dança; 4- a criação de projetos que promovam ações socioculturais e o intercâmbio artístico entre a Companhia de Dança oficial de Niterói, as academias de dança da Cidade e as outras companhias de dança (profissionais e semi-profissionais) locais e 5- a criação de Políticas Públicas para a Dança em Niterói.

Através deste documento pode-se perceber as demandas que começam a ser determinadas pela sociedade civil que já reconhece a necessidade de uma interlocução com a Companhia Oficial da Cidade. Porém, no relatório final não consta a participação de nenhum integrante tanto da direção, equipe ou bailarino da CBCN em tal seminário. Continuando o percurso para a elaboração do SMCN, nos dias 02, 03,04 e 24 de agosto de 2013 foi realizada a III Conferência Municipal de Cultura de Niterói que já trazia em seu título e temática a questão latente a ser definida: "Uma Política de Estado para a Cultura: Desafios do Sistema Municipal de Cultura". Na Conferência, passos importantes foram definidos em aprovação na plenária como: Os princípios do Sistema Nacional da Cultura, que seriam os norteadores na construção da lei do Plano Municipal de Cultura e da lei do Sistema Municipal de Cultura; assim como a definição de que o Conselho Municipal de Cultura e o poder público municipal, em conjunto, seriam mecanismos de gestão compartilhada responsáveis em abranger a participação da sociedade civil durante a construção, implantação e execução das leis do SMCN e do PMC. Como aconteceu anteriormente no Seminário, o grupo da setorial de dança definiu 21 ações que, entre elas, a CBCN continua presente como instrumento reconhecido pela sociedade civil nas seguintes diretrizes: Valorizar a Cia de Ballet da Cidade por meio de política salarial adequada e da construção de uma sede para abrigá-la; mapear o histórico da dança em Niterói; criar editais de fomento para pesquisas, projetos e memória da dança; entre outras. A diferença agora é que, para esta conferência, já contava com a participação da CBCN com o diretor, Pedro Pires e o produtor, Thiago Piquet.

Em 18 de dezembro de 2015, através da Lei Municipal 3.182/2015, o SMCN - Sistema Municipal de Cultura de Niterói é criado, tornando-se a primeira legislação da cidade com diretrizes para a implementação de políticas culturais através de processos de gestão. A Lei determina, de forma clara, através de seus artigos, o papel do poder público municipal na gestão da cultura e da sociedade civil através das suas definições e princípios, apresentando também seus objetivos e estruturas. Ou seja, com a organização do Governo Federal, os estados e municípios então passam a se desenvolver como uma grande rede de sistemas interligados capazes de planejamentos estratégicos baseados na realidade de suas localidades visando às

soluções para as demandas do cidadão que se torna o cerne do sistema em um pensamento realmente democrático. Esta reverberação de pensamento estratégico aponta para a mesma direção de entendimento sobre a cultura e sua amplitude.

Para balizar este estudo, de forma a mensurar o desempenho das políticas públicas de Niterói, analisaremos apenas o Artigo 4 do SMCN que determina as diretrizes para encaminhar como e onde as ações do poder público municipal devem atuar através da elaboração, implantação, implementação e avaliação das políticas públicas de cultura. Sendo assim, seguem abaixo os dez princípios que ao confrontarmos com as ações práticas e realizadas pela Companhia de Ballet da Cidade de Niterói [expostas no próximo capítulo], poderemos analisar se o desempenho das políticas públicas de Niterói está sendo positivo ou não. Os 10 princípios do Art,. 4º do SMCN são:

I. Reconhecer, proteger, valorizar e promover diversas linguagens artísticas e manifestações culturais locais, considerando sua diversidade;

II. Assegurar meios para o fomento da cultura como direito de todos os cidadãos, com plena liberdade de expressão e criação;

III. Promover acesso aos bens e serviços culturais;

IV. Fomentar potencialidades culturais dos territórios locais;

V. Intensificar trocas, intercâmbios e diálogos interculturais;

VI. Garantir transparência da gestão cultural;

VII. Democratizar processos decisórios, assegurando a participação e o controle social;

VIII. Estruturar e regulamentar a economia da cultura;

IX. Consolidar a cultura como vetor de desenvolvimento sustentável;

X. Combater discriminação e preconceito de qualquer espécie e natureza.

4 COMPANHIA DE BALLET DA CIDADE DE NITERÓI

4.1 Histórico

Já falamos brevemente sobre o surgimento da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói na introdução deste trabalho. Agora, ao constatar-se que em um país com dimensões continentais como o Brasil, com 5.568 municípios e sabendo que, até o ano deste trabalho, só existem 18 municípios com companhias oficiais, pode-se perceber o desafio que Niterói se lançou ao criar a CBCN, em 1992. Como nos aponta a Profª. Me. Ana Teixeira, que tem toda sua pesquisa baseada na institucionalização da dança e suas questões, as companhias oficiais apresentam a seguinte definição:

> Companhias criadas em lei e sustentadas pelo dinheiro público. A verba pode vir diretamente do orçamento oficial ou por meio de benefícios fiscais via leis de incentivo. Por fazerem parte dos equipamentos gerenciados pelo poder público, essas companhias obedecem ao que o Estado regulamenta para a sua estrutura de funcionamento. Além de "corpo de baile", "companhia pública" e "companhia oficial", elas são também chamadas de companhias estáveis, corpos estáveis, corpos

> artísticos e equipamentos artísticos ou culturais, e essa pluralidade opera inespecificamente produzindo um tipo de comportamento social que interfere nos seus processos de comunicação (TEIXEIRA, 2008, p. 78).

Outra definição possível é a encontrada na Enciclopédia Itaú Cultural de Arte e Cultura Brasileiras (2021) que nos apresenta o conceito de companhia pública da seguinte forma:

> As companhias de dança podem estar abrigadas em fundações, autarquias, organizações sociais e centros culturais municipais ou estaduais ou são vinculadas diretamente aos teatros públicos e regidas pelas leis e normas contratuais dessas instituições. A posse dos diretores está relacionada ao sistema eleitoral.

Desta forma, pode se compreender que, são instituições mantidas com recurso público, com vínculo na administração pública e representam importantes ferramentas na construção de resultados para a produção e fomento das artes cênicas. Desta forma, apesar de suas especificidades de funcionalidade e organograma, ainda são uma realidade escassa no Brasil. Para corroborar com esta afirmação apresenta-se, no quadro a seguir, as companhias públicas brasileiras, seu ano de criação e estado de atuação:

Quadro 2 – Nomes, ano de fundação e Estado das companhias oficiais brasileiras.

COMPANHIA OFICIAL	ANO	ESTADO
BALLET DO THEATRO MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO	1936	RJ
BALÉ DA CIDADE DE SÃO PAULO	1968	SP
BALÉ DO TEATRO GUAÍRA	1969	PR
CIA DE DANÇA PALÁCIO DAS ARTES	1971	MG
BALÉ DO TEATRO CASTRO ALVES	1981	BA
BALÉ DA CIDADE DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	1987	SP
COMPANHIA DE BALLET DA CIDADE DE NITERÓI	1992	RJ
BALÉ DA CIDADE DE TERESINA	1993	PI
COMPANHIA DE DANÇAS DE DIADEMA	1995	SP
COMPANHIA MUNICIPAL DE DANÇAS DE CAXIAS DO SUL	1997	RS
COMPANHIA DE DANÇA DO AMAZONAS	1998	AM
BALÉ DO ESTADO DE GOIÁS	1999	GO
BALÉ DA CIDADE DE NATAL	2002	RN
BALÉ DA CIDADE DE TAUBATÉ	2006	SP
COMPANHIA MUNICIPAL DE DANÇA DE BELÉM	2006	PA
BAILARE - CIA MUNICIPAL DE DANÇA	2008	VACARIA/RS
SÃO PAULO CIA. DE DANÇA	2008	SP
CORPO ESTÁVEL DO POLYTHEAMA	2011	JUNDIAÍ/SP

Fonte: TEIXEIRA, 2008.

Dentro deste contexto, é criada então, a Companhia de Ballet da Cidade de Niterói (CBCN) que seguia os rígidos padrões de construção institucional copiados do Theatro Municipal do Rio de Janeiro. Suas singularidades artísticas diziam

respeito apenas à modalidade que não é de natureza clássica e sim contemporânea. E, assim, a extinção de estrutura hierárquica, por não apresentar as seguintes classificações: Primeiros bailarinos; Solistas; Corifeus e Corpo de baile. Perante a legislação trabalhista também existem diferenças já que os bailarinos do BTMRJ são estatutários, ou seja, regime legal que regulamenta as relações de trabalho e os direitos dos servidores públicos concursados, e os bailarinos da CBCN são cargos de provimento efetivo do município sendo legislados pelo regime celetista, que é um regime contratual para trabalhadores com vínculo empregatício.

Duas outras tentativas foram feitas anteriormente. A primeira, em 1976, com o nome de Balé Oficial da Cidade de Niterói, que não chegou a completar o primeiro ano de existência por falta de recursos financeiros. E a segunda tentativa, sem ações duradouras, foi feita por Helfany Peçanha, uma personalidade ilustre da dança niteroiense. Apenas em 1992, o projeto proposto por Roberto Lima e Renata Villaça foi aprovado, constituindo assim a Companhia de Ballet da Cidade de Niterói, que este ano completou 29 anos de existência.

Já na sua criação, a CBCN apresenta um grande conflito em sua constituição. Ao invés de ter sido instituída nos princípios e parâmetros da Secretaria Municipal de Cultura e da Fundação de Artes de Niterói, instituições niteroienses responsáveis pelas manifestações culturais e atividades artísticas da Cidade, foi criada em uma empresa, a ENITUR, atual NELTUR, que visa a atividade turística da cidade e não artística. No entanto, todos os procedimentos seguiam o rumo determinado e planejado pela gestão municipal mediante o uso de uma coleção de práticas e ferramentas previstas na legislação.

Como foi explicado anteriormente, toda a estrutura da CBCN foi reproduzida de fora para dentro [a grosso modo, pode-se dizer que como uma cópia do Ballet do Theatro Municipal do Rio de Janeiro] e pouco se estudou ou incluiu no projeto a expectativa da Cidade que, apesar de ter um grande número de escolas de danças e academias, não teve participação no processo. Neste momento, o país não apresentava o Sistema Nacional de Cultura, o que dificultava a orientação de metas e objetivos amplos e toda a estrutura visava o sucesso quantitativo de público. Podemos começar a perceber este distanciamento da representatividade da Cidade pelo equipamento cultural a começar pela escolha do seu nome.

É muito comum que as companhias oficiais possuam o nome da sua cidade como uma oportunidade de turismo emissivo, já que a circulação dos espetáculos leva a "Niterói" para além das fronteiras do município. No entanto, foi feita a escolha pela palavra "ballet", com sua grafia em francês, o que nada representa a realidade da dança brasileira. É importante ressaltar que, das companhias oficiais criadas antes de 1992, apenas o Ballet do Theatro Municipal do Rio de Janeiro permanece em francês, mas se trata de uma companhia clássica, formada nos moldes europeus. Quanto mais juntamos as informações menos essa grafia faz sentido, já que a dança contemporânea se caracteriza pela atualidade de processos e conceitos que se configuram no momento presente e não na cópia rígida de posturas, tanto no sentido físico estrutural e de posicionamentos ideológicos. Ou seja, a CBCN já é criada dentro de um pensamento paradoxal de estilo, linguagem e posicionamento.

Outro grande desafio encontrado pela CBCN foi a ausência de sede, um espaço propício para desenvolver suas atividades, o que ocasionou o atraso para o início das atividades. Soma-se a isso, a falta de orçamento para as produções, manutenção, circulação ou divulgação dos trabalhos da CBCN. A criação de um departamento de artes em uma empresa de turismo só tinha em seus atos constitutivos a previsão de recursos para o pagamento dos salários. Diante disso, a partir do entendimento dos ciclos propostos por Nigromonte, Carneiro e Baron (2018), podemos perceber que, apesar da não institucionalidade de sistemas ou planos, a diretriz da gestão, neste período, estava voltada para as ações arquitetônicas, patrimônio, encontros internacionais e não focada na produção de artes cênicas ou mesmo na promoção de manifestações artísticas voltadas para os saberes ligados à transmissão dos saberes culturais imateriais. Pode-se refletir que este fator tenha contribuído para o agravamento dos problemas que a CBCN encarou [e vem encarando] em sua trajetória.

Este é apenas o ano de 1992 e já se pode perceber a falta de planejamento estratégico da administração pública para tornar suas ações culturais ações de longo prazo com qualidade de execução. Sem sede e sem orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual, a continuidade das ações fica à disposição de ações partidárias, definidas pelo atual governo e não como uma regra inerente ao fazer artístico e ao fomento cultural.

4.2 Dirigentes da CBCN

A direção artística da CBCN é responsável pelo planejamento e diretrizes que regem a Companhia com bastante autonomia, já que não há regimento interno. No entanto, suas ações devem estar de acordo com as diretrizes da Secretaria Municipal de Cultura e da Fundação de Artes de Niterói que designam o profissional que estará à frente da Cia. Seus diretores foram:

Quadro 3 – Nomes e ano de atuação dos dirigentes da CBCN.

DIRETORES	PERÍODO DE GESTÃO
ROBERTO LIMA	1992/1993
ÁUREA HAMMERLI	1993/2002
ROBERTO LIMA	2003/2012
PEDRO PIRES	2012/2018
FRAN MELLO	2018/2020

Fonte: Relatórios Gerais da CBCN.

Roberto Lima foi o primeiro diretor artístico da CBCN e, em sua primeira gestão, obteve um estrondoso sucesso com o primeiro espetáculo, Carmina Burana. A CBCN era uma novidade para a cidade e a montagem repercutiu muito positivamente para o surgimento da companhia oficial da cidade, mas sem estrutura organizacional que permitisse sua continuidade com segurança e efetividade, Roberto não teve como prosseguir seu trabalho. Até mesmo o Teatro Municipal João Caetano, conhecido como Teatro

Municipal de Niterói, estava em obras e toda a estrutura de camarins, plateia, bilheteria foram improvisadas. Foi um momento turbulento e de muita dificuldade.

Nos anos seguintes, durante a gestão de Áurea Hammerlli, a situação se agrava por haver um distanciamento total da administração pública, por opção da direção que adotou uma gestão apenas artística e colocou a Fundação de Artes de Niterói como responsável pela gestão administrativa. Suas propostas artísticas eram encaminhadas à FAN e a realização ou não ficava a cargo dos seus dirigentes. Isto ocasionou diversos problemas como cancelamento de espetáculos na semana da estreia, perda de cargos de equipe, desvalorização salarial dos bailarinos, entre outras questões.

Outro fator que pode ser somado a esta situação é a falta de outras ferramentas capazes de auxiliar a produção artística como: a contratação de um produtor para equipe; possibilidade de venda de espetáculos; inscrição em editais de fomento; parceria com a iniciativa privada; capacitação de gestores da equipe da CBCN em administração pública, entre outros que acabaram por propiciar uma situação de insatisfação que culminou com a saída de Áurea Hammerlli da direção.

Roberto Lima retorna à CBCN em um cenário bem diferente, trazido pelo então Secretário de Cultura, Marcos Gomes. O direcionamento da Prefeitura era para ações voltadas aos princípios da democratização, do acesso aos meios de produção e aos bens culturais e ao reconhecimento de iniciativas culturais, o que gerou o impulsionamento das atividades da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói. Esta afirmação corrobora com a publicação de Nigromonte, Carneiro e Baron (2018) que inclusive cita a CBCN como parte deste planejamento estratégico da administração pública.

Buscando ainda mais realizações, Roberto reformulou sua equipe trazendo o cargo de produtor e, através da iniciativa dos bailarinos, foi criada, com aprovação da Fundação de Artes de Niterói, a Associação de Amigos e Colaboradores da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói. A função da Associação de Amigos da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói (AACBCN) é ser um instrumento jurídico, sem fins lucrativos, que atua na inscrição de editais, fomentos, na venda de espetáculos, no aceite de convites, na compra de passagens aéreas que possibilitaram a circulação da CBCN por mais de 60 cidades brasileiras, entre outras possibilidades. Esta ferramenta trouxe celeridade às negociações, articulação com outras instituições [Sesc, Senac, festivais, apoiadores e etc], além de ratificar mudanças na administração pública que começavam a descentralizar as ações da gestão dando autonomia financeira e administrativa aos seus equipamentos.

Todos estes fatores fizeram da CBCN um polo de atividade artística com grande repercussão nacional, com um quantitativo significativo de espetáculos e as primeiras ações que visavam a participação popular como: Projeto Escola, Natal com Arte e Intérpretes em Cia [estes projetos e dados numéricos serão apresentados em um quadro ao longo do artigo]. Mesmo sem ter diretrizes e metas institucionalizadas, a administração pública niteroiense já percebia os reflexos das mudanças aplicadas pelo governo federal. No entanto, com a mudança de gestão municipal, em 2009, retoma as ações culturais para atividades contempladas na década de 90, através do

fomento ao patrimônio arquitetônico e aos encontros internacionais. Isto gerou perdas significativas, mesmo com a utilização da AACBCN como instrumento, já que os bailarinos se encontravam em uma situação salarial deficitária há muitos anos.

Após muitas tentativas de aproximação e diálogo com a gestão municipal, em prol de melhorias para o desenvolvimento das atividades da Companhia e a espera [de anos] por uma resposta no processo de equiparação salarial [pois o salário da CBCN, em comparação ao de outras companhias oficiais, era muito inferior], os bailarinos se manifestaram publicamente cobrando respostas e comprometimento dos gestores. Isso aconteceu após uma apresentação na Praia de Icaraí, no dia 13 de novembro de 2011. O ato estava amparado pelo Sindicato dos Profissionais da Dança do Estado do Rio de Janeiro, por vereadores, mas sem o conhecimento da direção. Foi distribuída uma carta aberta à população para tornar público o motivo da manifestação.

Em seguida a manifestação, houve um conflito com a gestão municipal que fez com que o diretor e sua equipe fossem exonerados. A Prefeitura propõe a extinção da CBCN com o compromisso de um redirecionamento da sua área de atuação que deixaria de ser uma instituição de produção cultural para ser formadora de futuros bailarinos através de aulas de dança nas escolas municipais. A ameaça da extinção provocou diversas ações dos bailarinos, dos vereadores, de instituições culturais, da mídia e da sociedade civil que se prontificaram a serem defensores da permanência da CBCN como um referencial cultural da Cidade. Até o momento desta pesquisa não há publicações sobre o assunto, apenas postagens em redes sociais e matérias de jornais. A CBCN não foi extinta, mas sua atuação precisou aguardar a próxima gestão, ficando o ano de 2011 todo sem planejamento e desenvolvimento artístico. Os bailarinos continuaram suas atividades de aulas para manterem-se ativos.

No ano de 2012, os bailarinos então solicitam a entrada de Pedro Pires para a direção da CBCN, que assume o cargo ainda com impasses com a prefeitura. Em 2013, um novo caminho desponta para a Cia – corroborando com a publicação de Nigromonte, Carneiro e Baron (2018), a entrada de Rodrigo Neves na prefeitura de Niterói. A partir de agora, a gestão é direcionada para a construção de um sistema que fomentasse a atividade cultural através de uma percepção da sua importância para o desenvolvimento econômico, social e humano. Surge então um novo diálogo entre a gestão municipal e a CBCN que resultou em três ações como os pilares desta gestão: a sede definitiva da CBCN, localizada no Centro Cultural Abrigo dos Bondes, no Centro da cidade; a efetivação de parcerias públicas/privadas através de leis de incentivo, que proporcionaram orçamento para as produções; e a valorização dos bailarinos através da reposição das perdas salariais de forma gradativa, porém satisfatória.

Aos poucos, a estrutura passa a funcionar, pois Pedro Pires faz o aproveitamento de bailarinos em diversas funções, contribuindo para a estruturação funcional da CBCN. Devido a especificidade da carreira é comum que os bailarinos sejam capacitados em diversas funções como professores, ensaiadores, entre outros.

Outro fator que acelerou este processo foi à capacitação pessoal que muitos já haviam feito, de forma particular, tornando-se fisioterapeutas e produtores. Isso trouxe um diferencial já que todos conheciam toda a estrutura da CBCN, seus problemas, e estavam dispostos não só a manter o equipamento cultural ativo, mas principalmente funcionando em alta performance.

Muito foi realizado neste período e a descentralização de poder era uma proposta real. O planejamento vindo da Secretaria de Cultura passava pela Fundação de Artes de Niterói e chegava à direção da CBCN, que estava alinhada com o novo pensamento da cultura para além dos quantitativos de espetáculos. Muitas produções foram feitas e diversas parcerias com empresas privadas foram concretizadas. Pedro dá início ao projeto do Ateliê Coreográfico, que falaremos melhor a seguir, e passa a representar a Companhia na participação dos conselhos e conferências, que se tornam um meio de encontro com as demandas da sociedade civil.

Pedro Pires se despede da CBCN em julho de 2018, por motivos pessoais, mas de forma inesperada, o que gerou uma turbulência saudável no sentido de que caminho será trilhado a partir de agora? Não havia mais espaço para uma CBCN distante da população ou resiliente a um diretor que trouxesse antigos moldes. Era preciso repensar o modelo de gestão, e neste cenário Fran Mello assume, bailarino da CBCN desde 2004. Fran Mello, na gestão de Pedro Pires, foi também maitre de ballet, ensaiador e presidente da AACBCN. Essa experiência foi fundamental para ele percorrer novos caminhos. Seu primeiro ato como diretor foi conversar com todas as donas de academias e escolas de dança de Niterói. Assim ele pôde saber quem eram os representantes das diferentes modalidades de dança na cidade para então começar a planejar as novas ações que serão explicadas ao longo deste artigo, como: a Niterói Semana de Dança, o CBCN na Escola, a Escola na CBCN, entre outras.

Pouco tempo depois, a Secretaria Municipal das Culturas também atravessa uma nova fase: a entrada do Secretário Victor De Wolf. Formado em Produção Cultural pela UFF, ele assumia antes disso a Superintendência da FAN, o que o fez profundo conhecedor do sistema e se dispôs totalmente para a descentralização e a participação popular nas decisões do governo municipal. Desta forma, junto com a nova gestão tanto da SMC, quanto da FAN, alinharam as ações da CBCN para um projeto com mais representatividade na cidade, participação dos cidadãos nas ações da Cia e potencialização dos territórios locais.

A narrativa de toda essa história tem como objetivo apontar a responsabilidade da gestão municipal para o êxito das políticas públicas culturais, não só em termos de abordagens artísticas, mas como referencial de planejamento estratégico dentro da administração pública que capacita ou não suas instituições criando construção ou desmonte. Pode-se perceber que a falta de objetivos e sistemas geram o fortalecimento de gestões partidárias e não participativas e pouco é considerado da demanda e opinião da sociedade civil. A partir da organização do Sistema Nacional de Cultura, a construção do Sistema Municipal de Cultura de Niterói foi possível gerar gestores mais capacitados e comprometidos com as diretrizes de um conceito cultural amplo e participativo.

4.3 Ações Culturais da CBCN

O intuito deste estudo é avaliar se as políticas culturais de Niterói vêm sendo desempenhadas de maneira satisfatória. Sendo assim, através da ferramenta de gestão, neste caso o SMCN, utilizaremos como indicadores comparativos as ações executadas pela Companhia e o quantitativo dos últimos anos, retirados dos relatórios gerais feitos pela administração da CBCN. Desta forma, poderemos avaliar tal desempenho e iniciar um debate sobre os direitos culturais como fonte de cidadania e democracia social.

As ações culturais da CBCN foram desenvolvidas através dos anos de acordo com as percepções de seus diretores. Elas são como os pulmões humanos que oxigenam o sangue para todo o corpo, ou seja, são as ações que dão vida a toda estrutura da CBCN. E é através delas que há a interação com a população, não só como espectadora, mas também como fomento e representatividade da cidade. São elas:

Atelier Coreográfico, que visa estimular a criação de novos coreógrafos. Neste formato os trabalhos apresentados são desenvolvidos pelos próprios bailarinos da Cia e toda a estrutura da CBCN é cedida para o desenvolvimento artístico dos projetos selecionados pela direção. Os três trabalhos finalistas são apresentados na temporada oficial da CBCN, no Teatro Municipal de Niterói, e o público recebe uma cédula para votação. O trabalho mais votado pelo público fica para o repertório da Cia e será apresentado em outras temporadas ou atividades.

Residência Artística, que visa o fomento de novos criadores que são selecionados através de edital realizado pela Associação de Amigos e Colaboradores da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói. Os três trabalhos inscritos com pontuação mais alta tornam-se aptos para experimentar, manipular e produzir um ou mais tipos de arte junto à CBCN. Todo o corpo artístico e administrativo da Cia. fica disponibilizado para produzir os trabalhos selecionados pela curadoria artística. Além de toda a estrutura, é disponibilizada uma verba para o pagamento de serviços ou custos de produção que é entregue aos selecionados no primeiro dia de trabalho mediante entrega de nota fiscal. Assim como no Ateliê Coreográfico, o trabalho mais votado pelo público entra para o repertório da CBCN pelo tempo acordado entre as partes.

CBCN na Escola, que, em parceria com a Fundação Municipal de Educação e com a Secretaria Municipal de Educação de Niterói, a Cia apresenta trechos de seus espetáculos nas escolas da Rede Pública Municipal de Niterói. Além das apresentações é feito um bate papo entre alunos e bailarinos, são apresentadas diversas modalidades de dança e explicado quem são os profissionais envolvidos para a produção do espetáculo. Sempre que possível é feito o sorteio de brindes e os bailarinos almoçam ou lancham com os alunos.

Escola na CBCN, que são visitas dos alunos das escolas da rede pública municipal na sede da Cia. para conhecer o dia a dia de uma companhia de dança profissional, suas demandas e especificidades. São apresentados trechos de algum espetáculo e são praticadas atividades entre os alunos e os integrantes da CBCN, terminando a ação com um lanche para todos.

Workshop e Maratonas de dança, que são oficinas de dança ministradas por coreógrafos renomados, convidados pela Companhia para montagem de seus

espetáculos e/ou por reconhecidos profissionais da dança com destaque no cenário brasileiro e internacional, que são oferecidos gratuitamente para alunos e/ou profissionais da dança da cidade mensalmente.

Escola em Cena, que são aulas de artes cênicas [teatro ou dança] ministradas nas escolas por profissionais da CBCN.

Niterói Semana de Dança, que é um festival de dança que ocorre no Teatro Municipal de Niterói, no Teatro Popular Oscar Niemeyer e na sede da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói. Este festival oportuniza grupos, companhias, coletivos, escolas e bailarinos independentes de Niterói [e de todo território nacional] nas modalidades: Ballet Clássico, Neoclássico, Moderno, Contemporâneo, Jazz, Stiletto, Dança do Ventre, Sapateado, Dança Flamenca, Danças Urbanas e Dança de Salão. Além dos espetáculos, são ministrados Workshops gratuitos e uma roda de conversa no salão nobre do Teatro Municipal de Niterói, com a equipe do Sindicato dos Profissionais de Dança do Rio de Janeiro falando sobre o mercado de trabalho.

Parcerias com empresas privadas através de leis de incentivo. Com o suporte jurídico da Associação de Amigos e Colaboradores da CBCN é possível conseguir patrocínio para produção, logística e circulação da Cia através das leis de incentivo fiscal estadual e federal. O primeiro patrocínio da CBCN aconteceu em 2013 para a produção e circulação do espetáculo Romeu e Julieta. Tais parcerias auxiliam a gestão pública por trazerem recursos financeiros. Também através da AACCBCN, a Cia se inscreve em editais e prêmios para ser contemplada com recursos financeiros capazes de possibilitar viagens de circulação de espetáculos. Podemos citar os seguintes exemplos: o Boticário na Dança, Prêmio Klauss Vianna, Palco Giratório do SESC, Edital da Caixa Econômica Federal, entre outros.

Natal com Arte, que é um projeto realizado anualmente pela CBCN onde ela oferece às instituições de cunho social, uma tarde com espetáculo e troca de presentes gratuitamente em sua sede. É voltado para crianças e idosos.

Projeto Escola, que oferece espetáculos exclusivos e gratuitos para alunos da rede pública de ensino. Previamente à apresentação, há uma conversa com o diretor que fala sobre a CBCN, sobre a Dança e sobre o espetáculo, a fim de permitir que os alunos ali presentes se interessem por esta arte.

Formação de plateia, que são ingressos oferecidos gratuitamente para instituições de cunho educativo e sociocultural, sem fins lucrativos. A ideia é ampliar o raio de alcance de nossos espetáculos e promover a democratização do acesso às obras artísticas desenvolvidas pela CBCN.

No quadro abaixo pode-se perceber o aumento do número de ações e como suas datas correspondem à mudança de atitude do governo federal em relação à cultura e como isso reverbera nos estados e municípios. Esta mudança passa a ser inaugurada com a posse do ministro Gilberto Gil, em 2003, que enfrenta os desafios de colocar na agenda do extinto Ministério da Cultura "a formulação e implementação de políticas culturais de forma democrática, lutando contra o autoritarismo presente até o momento, e o elitismo, ao ampliar o conceito de cultura adotando princípios antropológicos" (RUBIM, 2010). Como tão bem explicitado no discurso de posse do ex-ministro Gilberto Gil (2003):

> Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável. Porque, ao investir nas condições de criação e produção, estaremos tomando uma iniciativa de consequências imprevisíveis, mas certamente brilhantes e profundas já que a criatividade popular brasileira, dos primeiros tempos coloniais aos dias de hoje, foi sempre muito além do que permitiam as condições educacionais, sociais e econômicas de nossa existência.

Ao analisar o crescente das ações da CBCN, pode-se perceber como o alinhamento com as diretrizes do SMCN foram fundamentais para um aumento nas atividades. Ao compreender cada vez mais seu papel em relação às demandas da cidade, a Cia deixa de ser um local apenas de produção artística com seus espetáculos e passa a construir a identidade da imagem da cidade através da aproximação da população. Não se trata de aumento de público e sim do alcance capaz de intercambiar saberes, proporcionar fomento e desenvolvimento econômico e criativo aos niteroienses.

Quadro 4 – Tabela com a progressão das ações da CBCN ao longo dos anos.

ROBERTO LIMA 1992 - 1993	AUREA HAMMERLI 1993 - 2002	ROBERTO LIMA 2003 - 2012	PEDRO PIRES 2012 -2018	FRAN MELLO 2018 - 2020
Espetáculos	Espetáculos	Espetáculos	Espetáculos	Espetáculos
	Projeto Escola	Projeto Escola	Projeto Escola	Projeto Escola
		Natal com Arte	Natal com Arte	Natal com Arte
		Circulação de Espetáculos	Circulação de Espetáculos	Circulação de Espetáculos
		Participação em Editais	Participação em Editais	Participação em Editais
		Formação de Plateia	Formação de Plateia	Formação de Plateia
			Ateliê Coreográfico	Ateliê Coreográfico
			Patrocínio para Leis de Incentivo	Patrocínio para Leis de Incentivo
			Participação no Conselho M. P. C.	Participação no Conselho M. P. C.
				Residência Artística
				CBCN na Escola
				Escola na CBCN
				Escola em Cena
				Workshops Gratuitos
				Niterói Semana de Dança

Fonte: Relatórios Gerais da CBCN.

5 RESULTADOS E CONCLUSÕES

Apoiados em Victor Vich (2013, p.18), afirmamos que "um projeto de política cultural deveria elaborar seus planos de intervenção a partir de um bom conhecimento das problemáticas que afetam a localidade e de uma vontade de convocar os setores culturais para discutir participativamente as estratégias de intervenção." Desta forma, através da pesquisa que nos levou a estes fatos e documentos, acreditamos na avaliação deste estudo que se debruçou no desempenho das políticas públicas de Niterói, avaliando a EFICÁCIA [atingir aos objetivos], EFETIVIDADE [produzir efeito real] e EFICIÊNCIA [conseguir o melhor rendimento] das ações implementadas pela gestão municipal, quando conseguimos estabelecer a conexão das demandas apresentadas e a resolução delas, através das ações da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói (CBCN).

Concluímos aqui que a modificação de posicionamento não foi obra do acaso, ela foi sendo construída ao longo do tempo e tornando a CBCN um instrumento da política pública cultural da cidade, à medida que o país como um todo compreendia e ampliava o significado de cultura. Foi preciso planejamento, metas e diretrizes aliados à vontade política e a um grande empenho e diálogo contínuo da Secretaria Municipal de Cultura com a Fundação de Artes de Niterói e a direção artística da CBCN.

Ao olharmos, no quadro abaixo, a comparação entre os princípios do Artigo 4 da SMCN e as estratégias realizadas pela da Prefeitura de Niterói [através da Secretaria Municipal das Culturas e da Fundação de Artes, que possibilitaram a implementação das ações da CBCN], perceberemos o quão alinhados estavam seus dirigentes e o quão EFICAZ foram as políticas públicas de Niterói. Isso se dá pelo fato de ter havido, pelo menos, uma ação para cada um dos 10 princípios do SMCN, conforme o seguinte quadro:

Quadro 5 – Diretrizes do SMCN e as ações da Prefeitura favoráveis à CBCN.

ARTIGO 4 - SMCN	AÇÕES DA PREFEITURA
I - reconhecer, proteger, valorizar e promover diversas linguagens artísticas e manifestações culturais locais, considerando sua diversidade.	Funda a sede oficial da CBCN preparada adequadamente para a especificidade da utilização voltada para a dança - 2013.
II - assegurar meios para o fomento da cultura como direito de todos os cidadãos, com plena liberdade de expressão e criação.	Iniciou acordos de patrocínio, com empresas privadas, por leis de incentivo fiscal federal (Rouanet) e estadual (ICMS) – 2013; 2015 e 2016 – dando autonomia para a CBCN produzir seus trabalhos.
III - promover acesso aos bens e serviços culturais.	Garantia de pauta nos teatros municipais para que a CBCN pudesse apresentar seus trabalhos. Assim como promovia sua participação em eventos culturais organizados pela Prefeitura e/ou órgãos afins.
IV - fomentar potencialidades culturais dos territórios locais.	O prefeito Rodrigo Neves (2012-2018) sempre citou a CBCN em seus discursos políticos e assistia aos espetáculos da Cia, principalmente as estreias.
V - intensificar trocas, intercâmbios e diálogos interculturais.	Apoio na aproximação entre a CBCN [dança] e a Orquestra Aprendiz [música] para montagem de espetáculo (2017), com participação de bailarinos do Theatro Municipal do Rio de Janeiro.

VI - garantir transparência da gestão cultural.	Exigência de relatórios anuais sobre as atividades da CBCN.
VII - democratizar processos decisórios, assegurando a participação e o controle social.	Licitação pública direcionada às produções artísticas da CBCN no ano de 2019.
VIII - estruturar e regulamentar a economia da cultura.	Reconhece a independência da Associação de Amigos e Colaboradores da Companhia de Ballet da Cidade de Niterói como empresa responsável pela gestão financeira da CBCN com autonomia para tomar decisões sobre suas produções artísticas.
IX - consolidar a cultura como vetor de desenvolvimento sustentável.	Possibilitou a contratação de bailarinos e coreógrafos (2014-2019); Fez parceria com a Universidade Federal Fluminense (UFF) e o Centro de Integração Empresa Escola (CIEE) para contrataçã0o de estagiários na área de Produção Cultural (2014-2016); Abriu vaga no MBA EGG/UFF para capacitação de funcionários (2019).
X - combater discriminação e preconceito de qualquer espécie e natureza.	Convida, pela primeira vez, a CBCN para uma apresentação na 15ª Parada do Orgulho LGBTI de Niterói, na Praia de Icaraí – 2019.

Fonte: Art. 4º do SMCN e Relatórios Gerais da CBCN

Se o ciclo das políticas públicas se inicia com a demanda da sociedade, podemos citar os pontos expostos por um grupo de representantes da dança da cidade durante o Seminário Niterói Rumo ao Sistema Municipal de Cultura, e a partir deles, fazer sua conexão com as ações implementadas pela gestão municipal, através da CBCN, a fim de avaliar a EFETIVIDADE do desenvolvimento participativo da sociedade civil.

O Sistema Nacional de Cultura proporcionou novas percepções e implementou metas que atingiram os estados e municípios de forma responsável e comprometida com as dimensões que se propunha. Em Niterói então, este processo tomou forma a partir da sociedade civil através do Conselho Municipal de Cultura de Niterói que segundo o seu relatório do período de agosto de 2019 a dezembro de 2020, por exemplo, fez 21 reuniões, com 84% das 57 pautas totais resolvidas. Dentre elas, está a aprovação de 30 propostas de ações culturais para 2020, sugeridas pelas 15 Câmaras Setoriais dos segmentos culturais do CMPC durante a 5ª Conferência Municipal de Cultura.

Como vimos anteriormente, a CBCN esteve presente com propostas que foram deliberadas em conjunto com diversos setores e modalidades de dança da cidade. No quadro abaixo, relacionamos estas demandas com as ações da CBCN, no intuito de verificar que as estratégias implementadas pela prefeitura de Niterói, através da Fundação de Artes e da Secretaria Municipal de Cultura, estruturaram e instrumentalizaram a Cia. Possibilitando que o processo de tomada de decisão de suas ações culturais fosse planejado para trazer resultados às demandas apresentadas. Cabe frisar que apenas apontaremos aquelas ações que envolvem diretamente a CBCN, cientes de que outras ações que contemplam tais demandas foram instauradas por outros equipamentos. Seguem as demandas e as ações da CBCN:

Quadro 6 – Demandas da sociedade civil e as ações do poder público (CBCN).

DEMANDAS DA SOCIEDADE CIVIL	AÇÕES DA CBCN
1- A criação de editais públicos que contemplem as diferentes ações e modalidades de Dança.	1 - Fomentado pela Prefeitura, a CBCN criou o edital da *Niterói Semana de Dança* que contemplou não só os profissionais, quanto os alunos e amantes das mais diversas modalidades de dança; a CBCN também lançou, em 2020, o edital de chamada pública para o projeto *Residência Artística*.
2- A criação artística de espetáculos e performances.	2 - Novamente citamos a *Niterói Semana de Dança*; a *Residência Artística* e mais o *Ateliê Coreográfico* como possíveis veículos para suprir tal demanda.
3- A manutenção de grupos profissionais de Dança.	A CBCN se dispõe em abrir sua sede para que bailarinos profissionais conheçam seu espaço de criação e sua rotina de trabalho. Desta forma, incentiva e orienta os grupos locais a desenvolverem sua própria trajetória. Muitas vezes também há um acordo de uso do espaço da CBCN para ensaios e/ou filmagens de espetáculos de grupos locais. Além disso, a partir da participação de seus integrantes nas câmaras setoriais de dança do município, ela reforça a importância do edital como meta a ser cumprida com recursos advindos da Prefeitura.
4- A criação de projetos que promovam ações socioculturais e o intercâmbio artístico entre a Companhia de Dança oficial de Niterói e as outras companhias de dança (profissionais e semi-profissionais) locais e as academias de dança da Cidade.	4 - Diversas ações visam solucionar esta demanda como os seguintes projetos: Formação de plateia; CBCN na escola; Escola na CBCN; Escola em cena; Niterói Semana de Dança; Natal com Arte; entre outros.
5- A criação de Políticas Públicas para a Dança em Niterói.	5 - a participação da CBCN nas reuniões ordinárias da câmara setorial de dança dão suporte aos projetos propostos como, por exemplo, a instalação de palcos pela cidade que possibilite ações itinerantes e outras ações que possam contribuir neste sentido.

Fonte: Ata do GT Dança no Seminário Niterói rumo ao SMCN e relatórios gerais da CBCN.

Ao analisarmos os relatórios gerais da CBCN, também podemos mensurar os rendimentos de suas ações e avaliar sua EFICIÊNCIA. Olhando os dados dos últimos 5 anos, período em que as políticas públicas já estavam instauradas em Niterói, percebe-se que há uma certa estabilidade nos dados, mesmo com alta variação nos tipos de ações. Não utilizaremos o relatório de 2020, por ser o ano da Pandemia por Covid -19 que paralisou o setor cultural e, por esse motivo, não permitiu a realização, nem acúmulo de informações capazes de serem comparadas com as anteriores. Em 2020 e 2021, as ações da CBCN são novas e totalmente virtuais, seguindo com os protocolos de segurança que sofriam constantes alterações.

Através destes resultados, podemos verificar que as ações propostas sofriam modificações de acordo com as mais diversas variáveis. No ano de 2018, por

exemplo, a troca na direção da CBCN provocou um hiato nas ações e, consequentemente, uma diminuição nos quantitativos atingidos. Já em 2019, com a troca do Secretário Municipal das Culturas, abriu-se uma frente permanente de diálogo e alinhamento capazes de um aumento considerável nas ações e seus resultados imediatos.

Destacamos no quadro abaixo as linhas que mais se relacionam na análise em relação à eficiência das políticas públicas na dinâmica da CBCN. Percebam que a presença de patrocínio e/ou a contemplação em outros editais favorecem a realização de mais espetáculos e, consequentemente, mais público. No entanto, esses números não são diretamente proporcionais, o que nos faz apontar para a importância da estreita relação com os gestores públicos e seu planejamento que dá o devido suporte à CBCN, não se abstendo de suas responsabilidades com o equipamento cultural público. É isso que pretendemos explicitar no quadro a seguir:

Quadro 7 – Números das ações da CBCN ao longo dos últimos 5 anos.

ANO / AÇÕES	2015	2016	2017	2018	2019
Apresentação de Espetáculos	57	47	42	49	66
Workshops gratuitos e abertos ao público	0	0	0	0	22
Projeto Escola	9	4	4	4	2
Escola na CBCN	0	0	0	0	3
CBCN na Escola	0	0	0	5	10
Escola em Cena (curso de teatro)	0	0	0	0	1
Natal com Arte	3	2	1	3	3
Ateliê Coreográfico	1	0	1	0	1
Contemplação em Editais	3	2	1	0	1
Patrocínios	1	1	0	0	1
Niterói Semana de Dança	0	0	0	0	1
Total de público geral	12.627	11.298	13.288	5.840	16.276

Fonte: Relatórios Gerais da CBCN

Ainda apoiados em Victor Vich (2013, p.15), consideramos que tais ações obtiveram resultados que transcenderam a simples soma de espetáculos por ter uma escuta apta em conceber ações das políticas culturais capazes de "propor-se a abrir espaços para que as identidades excluídas acessem o poder de representar-se a si mesmas e de significar sua própria condição política participando como verdadeiros atores na esfera pública."

Podemos afirmar então que, a partir de 2012, às ações implementadas pelos equipamentos culturais [a exemplo da CBCN] de Niterói ganham novo direcionamento convergente às diretrizes do SNC. E, mais tarde, em 2018, totalmente em consonância com o Sistema Municipal de Cultura de Niterói. É possível reconhecer não só o aumento do quantitativo das ações destes equipamentos, mas também o crescente número de pessoas alcançadas, que não foram apenas nos espectadores de espetáculos, mas também os alunos da rede pública municipal, os estudantes das mais diversas modalidades de dança, os bailarinos profissionais e amadores e até mesmo os produtores locais e empresários da cidade durante os workshops de produção. Por tudo isso, como conclui

este estudo é correto afirmar que as políticas públicas culturais de Niterói desempenham seu papel de maneira promissora e positivamente através de seus equipamentos culturais, como no caso da CBCN.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretende-se com este trabalho resgatar a credibilidade no poder que as políticas públicas têm em fazer a diferença na vida da população. Isso quando criadas por ela, para ela e entre ela. Quando são construídas para ser uma ferramenta verdadeiramente democrática, alicerçada de baixo pra cima, capaz de subverter a pirâmide social sem apontar armas ou criar desigualdades. Quando são instrumentos capazes de virar a mesa onde muitos morrem de fome para que poucos se afoguem em abundância.

Desta forma, corrobora-se com Victor Vich (2013, p.15), na crença de que as políticas públicas culturais "devem ter como objetivo fazer mais visíveis àquelas estruturas de poder que têm impedindo que muitos possam participar e tomar decisões na vida pública". Não há mais possibilidades para que o gestor cultural seja um mero administrador de eventos e performances. É preciso amplificar o campo de ação para resignificar o ser humano como um potencializador de recursos culturais e não como espectador, consumidor ou mero repetidor. É preciso desconstruir equipamentos engessados e produzir novas representações culturais e artísticas.

Sendo assim, não há tempo nem espaço para que, as tão poucas companhias oficiais do país administrem um pensamento artístico limitador e restritivo a uma porcentagem da população. É preciso ouvir as demandas e criar mecanismos que aliem a cultura como vetor de desenvolvimento sustentável. É urgente lembrar de que não se trata de um projeto artístico pessoal de um governo determinado ou de um diretor contratado. É muito mais, é muito além e infinitamente maior que o movimento em si. Não é coreográfico ou gestual. É instintivo, é primitivo é o que somos e do que somos feitos.

Não se pode querer determinar o que se vê nem o que se deve gostar. É plural! Retornando ao pensamento de Vich (2013, p.18) "o grande desafio das políticas culturais consiste em fazer entender aos políticos e aos cidadãos em geral que muitos dos graves problemas sociais têm menos a ver com o código penal do que com a cultura." Nossos processos de mudança precisam começar agora, não há tempo para esperar o futuro, ou que alguém venha fazê-lo. Não há heróis. Existem trabalhadores e trabalhadoras da cultura, existe o ser cultural, existe a potência dos simbolismos que nos invade e que clamam por novos critérios curatoriais. Critérios de inclusão, igualdade, e diversidade.

É preciso movimento para a mudança, coragem para romper os padrões e estrutura para seguir adiante. O papel do município não é fazer cultura e sim administrar equipamentos, instituições e sistemas para que possam permitir a liberdade de romper fronteiras, criar o novo e produzir existência.

Acredita-se neste trabalho como uma oportunidade de romper fronteiras. Que seja o primeiro de muitos, para que se possa trilhar caminhos através do

conhecimento. Pois só assim será possível corrigir os erros, preencher as lacunas e atingir os objetivos. Pode-se concluir a importância de que este trabalho chegue ao conhecimento de toda a Companhia de Ballet da Cidade de Niterói, para que seus gestores e bailarinos possam se planejar mais e melhor. Que ele siga para a Secretaria Municipal de Cultura de Niterói, de forma que, através do Secretário Municipal das Culturas, Leonardo Giordano, possa servir de inspiração para elaboração de outros artigos. E, assim, serem implementadas diversas ações na busca por melhores resultados. E, se houver oportunidade, espero ampliar a pesquisa para outros equipamentos culturais de Niterói para termos um painel amplo, inclusivo e diversificado o suficiente, para que compreenda-se o significado da função do servidor público para além do rótulo e sim na sua exatidão de servir ao cidadão com compromisso, transparência e responsabilidade.

> Tenho na utopia uma aliada para que não falte a esperança de dançar no silêncio ou no compasso, no palco ou na rua, no escritório ou nas passeatas, sem perder a potência cultural que me faz humana (Gabriela Melo, 2021).

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, Cleiciele Albuquerque *et al*. Pesquisa Qualitativa: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011). Revista de Economia e Sociologia Rural 51 (4). Dez 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-20032013000400007. Acesso em jul.2021.

BARROS, José Marcio e JUNIOR, José de Oliveira, Por uma cultura do público: planos de Cultura e diversidade cultural. In: BARROS, José Marcio e Costa, Kátia (orgs.). Planos Municipais de Cultura: reflexões e experiências – Belo Horizonte: EdUEMG, 2019.

BOLAÑO, César, GOLIN Cida e BRITTOS Valério. Economia da arte e da cultura. Itaú Cultural. São Paulo, 2010.

CARNEIRO, Juliana e BARON, Lia. Cultura é território. Niterói: Niterói Livros, 2020.

Companhias Oficiais de Danças Brasileiras. In: ENCICLOPÉDIA Itaú Cultural de Arte e Cultura Brasileiras. São Paulo: Itaú Cultural, 2021. Disponível em: http://enciclopedia.itaucultural.org.br/grupo636119/ companhias-oficiais-de-dancas-brasileiras>. Acesso em: 17 de Jan. 2021. Verbete da Enciclopédia. ISBN: 978-85-7979-060-7

NETO, Ernani Coelho, Por que jogar esse jogo? In: BARROS, José Marcio e Costa, Kátia (orgs.). Planos Municipais de Cultura: reflexões e experiências – Belo Horizonte: EdUEMG, 2019.

NIGROMONTE, Daniele, CARNEIRO, Juliana e Baron, Lia, Política cultural em Niterói: um panorama histórico. In: CARNEIRO, Juliana e BARON, Lia. Gestão Cultural. Niterói: Niterói Livros, 2018.

PIZA, Rafael Nacif de Toledo. "Para uma avaliação das políticas culturais

municipais: o caso de Niterói". In: CAMPOS, Cleise; LEMOS, Guilherme e CALABRE, Lia (orgs.) Políticas Públicas de Cultura do Estado do Rio de Janeiro - 2003-2005. Rio de Janeiro: Sirius, 2007.

RELATÓRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DELIBERADAS PELO CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA CULTURAL (CMPC) E IMPLEMENTADAS PELA SECRETARIA DAS CULTURAS DE NITERÓI. Elaboração do Departamento de Participação Popular (DePaPo) em parceria com a Presidência e a Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Política Cultural de Niterói.

RODRIGUES, Luiz Augusto e SOUZA, Ana Clarissa Fernandes. Possibilidades de gestão compartilhada na perspectiva de um olhar sistêmico sobre cultura. In: Políticas Culturais em Revista, Salvador, V.9, N.1, p. 34-56, Jan/Jun, 2016.

RODRIGUES, Luiz Augusto. Gestão cultural e seus eixos temáticos. In: Políticas públicas de cultura do estado do Rio de Janeiro: 2007-2008. Organização, Maria Amélia Curvello...[*et al.*] – Rio de Janeiro: Uerj/Decult, 2009. 170p. p. 76-93.

RUBIM, Antonio Albino. Canelas Políticas culturais no Brasil. Salvador : edufba, 2007.

RUBIM, Linda. Organização e Produção Cultural. EDUFBA. Salvador, 2005.

Secretaria de Cultura, Fundação de Arte e Conselho Municipal de Cultura de Niterói. Niterói Rumo ao Sistema Municipal de Cultura. Disponível em: https://culturaniteroi.com.br/smc/arq/rumoaosmc.pdf, 2013.

SILVA, Frederico Barbosa. Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise. In: Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v. 2, Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

SOUSA, Liliana e RAMOS, Claudinéli. Indicadores para políticas públicas de cultura: desafios e perspectivas em SP / Liliana Sousa e Silva, Claudinéli Moreira Ramos. São Paulo: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo / Unidade de Monitoramento, fevereiro de 2018.

TEIXEIRA, Ana Cristina Echevenguá. Companhias oficiais brasileiras e seus desbodramentos: O caso das companhias 2 na mídia. PUC-SP, São Paulo, 2008.

VICH, Victor Miguel. Desculturalizar a cultura: Desafios atuais das políticas culturais. Tradução: Dulce Terra Guimarães (UFF). In: Latin American Research Review, Vol. 48, Special Issue, 2013, pp. 129-139.

Discurso de posse do ex Ministro da Cultura Gilberto Gil – Disponível em: https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia-e-Redes-Sociais/integra-do-discurso-de- posse-do-ministro-da-cultura-Gilberto-Gil/12/5623. 2003.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Ricardo Couto

Mônica de Castro Maia Senna

Américo da Costa Ramos Filho

Maurício de Souza Leão

RESUMO

O presente texto objetiva analisar as ações desenvolvidas pelo poder público brasileiro direcionadas à população em situação de rua, a partir de 2010, ano da vigência da Lei que instituiu a política nacional para a população em situação de rua, até 2020. As análises são revisitadas considerando o contexto histórico, com um breve resgate do início da formação social brasileira até a conformação atual, caracterizada pelas transformações recentes do sistema capitalista de produção, o que confirmou a suposição inicial de que tais transformações causaram mudanças no mundo do trabalho e, com isso, contribuíram para o aprofundamento das desigualdades e elevaram o nível de vulnerabilidade social já existentes desde o sistema colonial, fator determinante para o surgimento do fenômeno da população em situação de rua. Com isso, pretendeu-se analisar as ações propostas para o equacionamento das desigualdades, da pobreza e demais determinantes que afetam a vida da população em situação de rua no país. O estudo teve como aporte metodológico as pesquisas bibliográfica e documental. Foi possível identificar os avanços relacionados à implantação de políticas públicas para a população em situação de rua, principalmente a partir da inserção do segmento na Rede Socioassistencial de serviços do Sistema Único de Assistência Social. Todavia, as pessoas que fazem da rua espaço de sobrevivência ainda permanecem com os estigmas e tratamentos degradantes por parte da sociedade, da mídia e do próprio poder público.
Palavras-chave: Políticas Públicas, Decreto nº 7.053, Assistência Social.

ABSTRACT

This text aims to analyze the actions developed by the Brazilian public authorities aimed at the homeless population, from 2010, the year of the Law that instituted the national policy for the homeless population, until 2020. The analyzes are revisited considering the historical context, with a brief recovery from the beginning of the Brazilian social formation to the current conformation, characterized by the recent transformations of the capitalist production system, which confirmed the initial assumption that such transformations caused changes in the world of work and, with this, contributed to the deepening of inequalities and raised the level of social vulnerability that already existed since the colonial system, a determining factor for the emergence of the phenomenon of the homeless population. With this, it was intended to analyze the actions proposed to solve inequalities, poverty and other determinants that affect the life of the homeless population in the country. The study had as methodological support the bibliographical and documentary research. It was possible to identify the advances related to the implementation of public policies for the homeless population, mainly from the insertion of the segment in the Social Assistance Network of services of the Unified Social Assistance System. However, people who make the street a space for survival still suffer from the stigma and degrading treatment by society, the media and the public authorities.
Keywords: Public Policies, Decree No. 7,053, Social Assistance.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo procura analisar as ações desenvolvidas pelo poder público brasileiro para a população em situação de rua (PSR), tendo em vista os marcos regulatórios destinados à promoção de direitos para esse segmento populacional. É necessário destacar, no entanto, que o estudo considera as políticas de abrangência nacional, não havendo menção a um município específico, mas às iniciativas regulamentadas pelo governo federal, cuja execução é realizada nos municípios.

O trabalho em questão apresenta como relevância social e científica a capacidade de fornecer subsídios para a reflexão dos profissionais que atuam com o desenvolvimento de intervenções no trato à população em situação de rua, em especial, aqueles que atuam na Proteção Social Especial de média e alta complexidade no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A população em estudo apresenta múltiplos determinantes para justificar o seu processo de ida para as ruas, não podendo ser rotulada apenas dentro de aspectos restritivos. O desemprego, o uso abusivo de álcool e outras drogas, a inexistência de moradia, a ruptura com os laços familiares, a ocorrência de catástrofes naturais, a violência, dentre outros são fatores que podem compelir pessoas a utilizar as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.

O condicionante mais preponderante para a ocorrência desse fenômeno relaciona-se com o desemprego, em virtude das constantes transformações ocorridas no seio do modo de produção capitalista que, ao não absorver consideráveis contingentes populacionais em postos de trabalho, acaba por proporcionar a formação de uma superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção da mão de obra pelo mercado.

Em menção à história da população em situação de rua, esta é relacionada ao surgimento das sociedades pré-industriais da Europa no processo de criação das condições necessárias à produção capitalista, contexto perpassado durante o século XVIII, em que muitos camponeses foram expulsos de suas terras e não foram absorvidos pela indústria nascente na mesma proporção em que se tornaram disponíveis, fornecendo margem ao surgimento do pauperismo (PAIVA, *et al.*, 2016).

Trata-se de uma ocorrência histórica que origina e reproduz incessantemente o fenômeno população em situação de rua (PAIVA, *et al.*, 2016). Assim, mesmo sendo permeado por múltiplas causalidades, o elemento estrutural presente na formação dessa população vincula-se ao mundo do trabalho. Por esta razão, o estudo desta pesquisa está delimitado às ações feitas pelo Governo Federal nos últimos 10 anos para garantir proteção social e segurança de renda para esse segmento populacional.

As questões norteadoras desta pesquisa são:

1- Quais as ações de proteção social e segurança de renda promovidas pelo Governo Federal dirigidas à população em situação de rua?

2- De que forma essas pessoas são assistidas pela Política Nacional de Assistência Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)?

Cabe destacar que essa pesquisa é norteada por abordagem qualitativa, pesquisa documental e revisão bibliográfica. A pesquisa de natureza qualitativa,

conforme salientam Minayo; Sanches (1993, p. 244):

> [...] realiza uma aproximação fundamental e de intimidade entre sujeito e objeto, uma vez que ambos são da mesma natureza: ela se envolve com empatia aos motivos, às intenções, aos projetos dos atores, a partir dos quais as ações, as estruturas e as relações tornam-se significativas.

Para a composição da revisão bibliográfica foram realizadas pesquisas em obras bibliográficas e na Biblioteca Virtual de Saúde (BVS) nos bancos de dados Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS) e Scientific Electronic Library Online (SciELO) por meio dos descritores: "população em situação de rua", "serviços públicos" e "serviço social". O critério de inclusão foram obras publicadas nos últimos 10 anos (2010 a 2020) e em língua portuguesa. Posteriormente, foram feitos resumos, fichamentos e seleção de informações pertinentes à execução do trabalho.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Histórico da Relação entre Estado e População em Situação de Rua no Brasil

No Brasil, a população em situação de rua é historicamente tratada sob o viés repressivo e punitivo. O passado colonial representou o propulsor dos graves contornos de desigualdades presentes no país, promovendo a sua integração de forma desigual e dependente aos países de capitalismo central. Logo, enquanto no contexto europeu as lutas operárias angariavam importantes conquistas, como a lei das dez horas e o direito a formar sindicatos e participação política, no Brasil, por sua formação escravocrata e colonial, lutava-se ainda para a proibição do tráfico negreiro, imposição feita pela Inglaterra para reconhecimento da independência e, que continuará em nossos portos tal prática comercial enraizada na cultura brasileira da época (RESENDE; MENDONÇA, 2019).

São os proprietários agrários, os latifundiários que irão conduzir a transição do Brasil, da fase colonial e semifeudal agrária, para uma economia capitalista de mercado. Daí que se verifica o que, no dizer de Fernandes (2005, p.19), "o desenvolvimento desigual e combinado" acrescido da imensa dependência econômica. E não só no campo econômico e externo, internamente, segundo o mesmo autor (2005, p.19):

> É, sobretudo, um complexo de relações sociais e de mentalidades orientadas em oposição às demandas ideais da revolução burguesa num país como o Brasil, com as mudanças e transformações sociais que pode e precisa promover, emerge e se dissemina a partir do déficit de historicidade entre social e politicamente necessário e o seu mínimo possível de modo a assegurar o máximo de permanência das estruturas tradicionais.

A história é destacada por exploração e violência desde a colonização dos europeus sobre os povos nativos, ocasionando exclusão socioeconômica e político

cultural, concentrações de terras, renda, expulsão e massacre dos indígenas e africanos escravizados. Os colonizadores europeus destinaram um espaço geográfico para a finalidade de produção e suprimento de bens necessários ao atendimento dos interesses das metrópoles, consequentemente, estabelece uma estrutura socioeconômica voltada ao exterior, deixou marcas econômicas e sociais como a pobreza e desigualdade social (MEDEIROS, *et al.*, 2020). Cabe ressaltar que o país chega ao final do século XIX, com uma pequena minoria de proprietários, além de uma imensa massa amorfa que, segundo Prado Junior (1999, p. 282-283):

> Era composta em sua maioria e, sobretudo de pretos e mulatos forros ou fugidos da escravidão; índios destacados de seu habitat nativo, mas ainda mal ajustados na nova sociedade em que os englobaram; mestiços de todas as matizes e categorias, que, não sendo escravos e não podendo ser senhores, se veem repelidos de qualquer situação estável, ou pelo preconceito ou pela falta de posições disponíveis; até brancos puros, se arrastam na indigência [...] uma parte desta subcategoria colonial é composta daqueles que vegetam miseravelmente em algum ponto remoto e apartado da civilização, mantendo-se ao deus-dará, embrutecidos e moralmente degradados, parte da população da Amazônia. Outra parte da população vegeta, sobretudo no campo, se encostando a algum senhor poderoso, e em troca de pequenos serviços, às vezes até unicamente de sua simples presença, própria a aumentar a clientela do chefe e insuflar-lhe a vaidade, adquirem o direito de viver à sua sombra e receber dele proteção e auxilio. E finalmente, a mais degradada, incômoda e nociva é a dos desocupados permanentes, vagando de léu em léu à cata do que se manter e que, apresentando-se ocasião, enveredam francamente pelo crime. É a casta numerosa dos vadios que nas cidades e no campo é tão numerosa, e de tal forma caracterizada por sua ociosidade e turbulência, que se torna uma das preocupações constantes das autoridades, considerados flagelos da capitania.

Percebe-se nesta passagem que a concentração de terras e de riqueza produziu mediações nefastas de sobrevivência para a maioria do povo brasileiro. No lugar de direito, assistencialismo; ao invés de cidadania, clientelismo, o poder, sendo patrimônio da minoria e a pobreza, naturalizada. Aqui a população pobre sobrevive da ajuda, da caridade, ações que ainda se fazem presentes em nosso tempo como forma de atendimento dessa população.

Por outro lado, qualquer contestação por melhores condições de vida por parte do povo era vista como atentado à ordem vigente e a violência seria utilizada de forma aberta e sem disfarces. Cria-se uma cultura de que ao povo, só a misericórdia da Igreja e a bondade do senhor [de engenho] pode amenizar sua miséria. Portanto, devem se conformar com seu destino e não contestar a ordem. Isto posto, a manutenção do status do senhor passava pela manutenção da pobreza extrema, mantida com violência extrema (PRADO JUNIOR, 1999).

Esse grande contingente populacional, além da pobreza extrema e da falta de

trabalho, estará também excluído da participação na vida pública e nos destinos da nação, fato que acarretará em desinteresse da população à política e ao exercício da cidadania. É claro que essa massa à margem do processo de produção resiste, cria suas relações e elabora suas histórias, como veremos adiante. No momento, nos interessa destacar neste processo a exclusão legal da maioria da população.

A Constituição de 1889 institui a República no Brasil, sob a forma de regime representativo. Contudo, no seu Art. 70, inciso primeiro, exclui os mendigos e analfabetos de votar e serem votados para qualquer cargo político no território nacional (BRASIL, 1889). Isto posto, significa que a maioria do povo se encontra impossibilitada de exercer a cidadania política, já que a maioria é analfabeta e pobres.

Com a substituição do trabalho escravo pelo assalariado via imigração europeia, e com a introdução, ainda que tímida da industrialização e urbanização, esses contingentes alijados do mundo do trabalho irão povoar as grandes cidades, formarão favelas e viverão do mundo da informalidade (PRADO JUNIOR, 1999). Constantemente serão violentados de todas as possibilidades de inclusão, formarão o grande exército de reserva do capitalismo, quando este exigir as mudanças estruturais que não tardarão a chegar nessas paragens.

De 1890 até 1930, o poder político é exercido pelos proprietários rurais que, mantêm a economia baseada na agricultura mono-agroexportadora. Assim, conforme Behring e Boschetti (2011, p.80),

> A passagem para o século XX foi sacudida pela formação dos primeiros sindicatos, na agricultura e nas industriais rurais a partir de 1903, dos demais trabalhadores urbanos a partir de 1907, quando é o direito de organização sindical. Esse processo se dá sob forte influência dos imigrantes que traziam os ares dos movimentos anarquistas e socialistas europeus para o país. Essa nova presença no cenário político e social promove mudanças na correlação de forças, tanto que em 1911 se reduz legalmente a jornada de trabalho para 12 horas diárias.

No entanto, a base da produção continua agrária e "os direitos trabalhistas e previdenciários foram reconhecidos para aquelas categorias de trabalhadores inseridas diretamente nesse processo de produção e circulação de mercadorias" (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 80). Essa transição, mesmo que tímida e gradual do agrário para o industrial urbano, cuja configuração tem início a partir dos anos trinta, trará para o cenário político e econômico do país, uma complexidade de forças e interesses em disputa. Assim, a partir do estudo de Santos (2012),

> A autonomia do Estado [...] adquiriu expressão material na medida em que cresceu, através de seus órgãos, sua capacidade regulatória e intervencionista. Por outro lado, o mecanismo político de reprodução da autonomia do Estado manifesta-se exatamente na sua capacidade de atendimento – através de suas políticas – de interesses múltiplos, heterogêneos, ao reequilibrar, dentro de suas estruturas, interesses tendencialmente desequilibrados (Santos, 2012, p.74-75).

Pode-se notar que a exclusão da população dos destinos políticos da nação, bem como as disputas entre as elites agrárias e industriais e do capital nacional e internacional, conduziu o Estado a algumas ações de cunho paternalista, cooptando as massas para o projeto desenvolvimentista. Essa estratégia foi típica do período Getulista conhecido como populismo.

O atraso histórico do Brasil, em comparação com os países europeus, irá fazer com que os problemas sociais inerentes ao processo de industrialização sejam enfrentados de forma bem particular. Assim, enquanto na Europa, a partir da pressão dos trabalhadores e sob governos democráticos, houve a expansão de direitos econômicos e sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.193), no Brasil, não se desenvolveu um Estado democrático de direito. Com prática que mantém resquícios do regime escravista, os poucos ganhos para a classe trabalhadora são concedidos para legitimação de governos autoritários e populistas. As políticas sociais só ganham status de direito após a Constituição de 1988, como veremos adiante.

Na sociedade contemporânea, no entanto, o fenômeno da pobreza aparece concomitantemente em todo o globo. Neste sentido, com o processo de industrialização e urbanização, os grandes centros urbanos passaram a conviver com um intenso fluxo de pessoas vivendo nas ruas e necessitando de serviços assistenciais. Silva (2006) introduz três formas analíticas para entender essa população. São elas: a população flutuante, latente e estagnada. Segundo a autora,

> A forma flutuante reflete o movimento dos trabalhadores nos grandes centros industriais, ora repelidos, ora atraídos pelo mercado de trabalho. É constituído por pessoas de idade mediana [...] essa característica da população flutuante é típica do perfil contemporâneo da população em situação de rua no Brasil. Já a forma latente se expressa nos fluxos migratórios dos trabalhadores rurais para as cidades em face da expulsão do meio rural sem que haja um movimento de atração em contrapartida. A forma estagnada representa parte da classe trabalhadora em atividade, mas em ocupações irregulares, possui condição de vida abaixo do padrão médio da classe trabalhadora, considerada em sua totalidade (SILVA, 2006, p. 707-708).

Percebe-se que a análise da caracterização dessa população feita pela autora centra-se nos laços de trabalho e no seu potencial de emancipação. Concordamos com essa perspectiva e faremos dela a base de análise da nossa pesquisa. A única ressalva que fazemos é quanto ao conceito que a autora utiliza para se referir à forma estagnada, que pode parecer uma população estanque, sem saída.

Como veremos, o estigma de "povo da rua", sem condições de mudança e superação marca a forma institucional de intervenção junto a população em situação de rua. Seguindo as considerações de Silva (2006, p. 79), concordamos que,

> Esta população se origina de forma flutuante, latente e estagnada a da superpopulação relativa, sendo que as suas características e perfil possibilitam associá-las ao lumpemproletariado (parte da classe

> trabalhadora que se encontra no pauperismo, é apta ao trabalho, mas não é absorvida pelo mercado) ou, no máximo, no exército industrial de reserva, na forma de superpopulação relativa estagnada, que sobrevive do trabalho precarizado.

A década de 1960 marcará definitivamente a passagem do país para o setor urbano industrial. Esse processo se dará de forma autoritária, violenta, reprimindo trabalhadores e mantendo formas arcaicas de intervenção, como o paternalismo e o assistencialismo. É durante os anos de 1990, com a inserção definitiva do país no capitalismo mundial que explode o contingente de PSR, preocupando o Estado, que irá desenvolver ações para enfrentar essa situação, levando muitos pesquisadores a se debruçar sobre o tema, buscando entendimento e propondo ações de enfrentamento. A incipiente produção de análises sobre essa temática é constatada por Silva (2006, p. 81) ao nos atentar ao fato de que:

> No Brasil, não se tem conhecimentos de estudos sobre a origem e o resgate histórico do fenômeno, o que não permite comparações entre períodos anteriores à década de 1990. Entretanto, a realização dos primeiros estudos sobre o fenômeno no curso dos anos 1990 e a ampliação das iniciativas de enfrentamento da problemática em algumas cidades brasileiras, são reveladoras da dimensão alcançada pelo fenômeno, neste período recente da história do país, coincidentemente com as mudanças provocadas pelo capitalismo em escala mundial, a partir da segunda metade do decênio de 1970, manifestas no Brasil, mais especificamente, na segunda metade da década de 1990.

A década de 1990 é o período em que o Estado passa o focalizar sua intervenção na pobreza. Contraditoriamente, o que se experimentou no país, do final da década de 1970 até a Constituição Federal de 1988 foi o fortalecimento da democracia. Neste período, as organizações da sociedade civil criam articulações em torno da conquista de direitos, democracia e justiça social.

Assim, a crise do capital que se inicia nos anos 1970, articula-se, no Brasil, ao fim do Milagre Econômico e elevadíssima concentração de renda. Além disso, os anos 1980 são considerados a década perdida pela perda de dinamismo econômico do país, visto que é marcada pela elevação das taxas de desemprego e pobreza, criando-se emergência por acesso à saúde, educação, assistência social, trabalho e renda, além de infraestrutura, saneamento básico, energia elétrica e moradia.

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco na expansão das políticas sociais. As políticas de saúde, previdência e assistência social se colocam como o tripé da seguridade social, sendo a saúde direito de todos e dever do Estado, a previdência contributiva e a assistência social para quem dela necessitar. No entanto, o mercado não foi suprimido na oferta de serviços sociais e, assim, continuou atuando de forma suplementar e por vezes de maneira central, trazendo limites e restrições ao acesso dos direitos sociais.

Um dos motivos para esse retrocesso no caminho da construção de um Estado de Bem Estar no Brasil, foi que nesse momento histórico o neoliberalismo reforça sua hegemonia no globo, criticando de forma veemente o Estado social e impondo aos países periféricos, por meio das agências internacionais, uma série de medidas de austeridade, cortes no gasto público e privatizações das empresas estatais, ao mesmo tempo em que traz de volta o predomínio do mercado, o egoísmo exacerbado e a competitividade, resgatando o conceito basilar do liberalismo, a liberdade. Para Mascarenhas (2014, p. 41), este conceito de liberdade, o qual vem sendo reforçado pelas proposições de Friedman,

> É central para que a intervenção estatal seja restringida ao "combate à pobreza" por via de ações de duplo viés: (1) políticas de créditos aos pobres que possuem renda ainda que reduzida, para que sejam revertidos em "empreendedores", tornando-se "capacitados" para a atuação no mercado e "capazes" de conquistar sua própria liberdade; (2) políticas de transferência de renda aos pobres que, momentânea ou definitivamente, não possuem "capacidade" de prover seu próprio sustento e, desse modo, encontram-se impossibilitados de ser "livres".

Temos, assim, a nova lógica da intervenção estatal, novos processos históricos de produção, preconizados pela orientação neoliberal que traz como resultados a precarização do mercado de trabalho, a fragmentação dos movimentos de resistência e a culpabilização do indivíduo frente às adversidades do sistema capitalista. O mercado se coloca como único mediador de bem-estar, cabendo à sociedade civil organizada e ao chamado "terceiro setor", o desenvolvimento de ações focalizadas nos extremamente pobres.

> Tais processos – focalização nos mais pobres dentre os pobres e privatização da intervenção estatal – fazem parte, ainda, do corolário que, a partir dos anos de 1980, tem sido imposto pelos principais organismos internacionais aos governos nacionais: os "programas de ajuste estrutural", que consistiam na desregulamentação dos mercados nacionais, na privatização do setor público, na restrição dos gastos públicos e na redução social do Estado. A expressão "ajuste estrutural", do economista norte-americano John Williamson, cunhada no consenso de Washington, refere-se a um conjunto de "políticas de estabilização" (redução do gasto público; reestruturação dos sistemas de previdência pública para obtenção de superávits fiscais primários) e de "reformas estruturais" (liberalização financeira, abertura comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais), que foram infligidas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial a diversos governos nacionais, o que garantiu a dissolução das barreiras nacionais, políticas e econômicas que obstruíam a circulação da capitais, imprescindível para a "restauração do capital" (MASCARENHAS, 2014, p. 41).

Essa nova fase do capital irá atingir todos os países, inclusive os centrais que já haviam conquistado um status de bem-estar e de "suposto equilíbrio" entre as

classes. A nova crise capitalista engendra a pobreza em escala mundial, levando pesquisadores como Paugam (2003, p. 34) a enxergar no "desemprego, as dificuldades de inserção profissional, que constituem experiências sociais dolorosas", a causa de fragilidades que, para o autor, constituem o "aprendizado da desqualificação social". Segundo o autor, o processo de desfiliação continua quando o indivíduo se torna assistido, tornando-se dependente da assistência, culminando na fase final do processo que é a ruptura, fruto do acúmulo de dificuldades: "afastamento do mercado de trabalho, problemas de saúde, falta de moradia, perda de contatos com a família, etc., produto de uma soma de fracassos que conduzem a uma acentuada marginalização" (PAUGAM, 2003, p. 38-39).

É de suma relevância frisar que o Brasil não protagonizou um Estado de bem-estar social, o desenvolvimento das forças produtivas não eclodiu em consonância com a expansão dos direitos sociais, trabalhistas e do pleno emprego. Por tais características cunhou-se o termo "fordismo à brasileira" para caracterizar que

> No Brasil, dadas as características de um desenvolvimento tardio e apenas esporadicamente democrático, o fordismo não foi acompanhado das garantias sociais que, nos países desenvolvidos, permitiram a irradiação dos ganhos de produtividade ao conjunto da população. [...] A industrialização brasileira caracterizou-se por uma perversa combinação entre excepcionais taxas de crescimento econômico e de exclusão social (MANZANO, 1996, p. 255).

O desenvolvimento tardio da indústria, as práticas conservadoras coloniais, as formas autoritárias de sufocamento e eliminação do dissenso e o parco desenvolvimento reivindicatório da classe trabalhadora não conseguiram trazer para o país os mesmos mecanismos de cidadania que se processaram na Europa, no período do pós-guerra.

Nos anos 1990 assistiu-se à não efetividade das conquistas da década anterior, e como já foi assinalado, é desse período, o aumento do fenômeno população em situação de rua, fruto das novas formas de produção, do desemprego e da falta de condições mínimas de sobrevivência. A lei 11.258/2005 inclui ações direcionadas a essa população, no âmbito da assistência social, que serão analisadas adiante (BRASIL, 2005).

O aumento desse contingente populacional vivendo nas ruas fez aumentar em igual proporção a violência sofrida por ela, por parte do preconceito social que, como já salientamos, se perpetua em nossa sociedade desde sua fundação. Fato marcante dessa violência foi a morte do índio pataxó Galdino Jesus dos Santos, no dia 04 de abril de 1997. Galdino foi morto por cinco jovens de classe média de Brasília que atearam fogo no seu corpo, enquanto dormia em uma parada de ônibus na zona sul, bairro nobre da capital federal (CORREIO BRAZILIENSE, 2018).

Esse fato causou muita repercussão no noticiário por se tratar de um índio, levando a conclusão de que o fenômeno população em situação de rua não se restringe a trabalhadores urbanos. Este é, portanto, um fenômeno que atinge, em sua maioria, trabalhadores aptos e que não são absorvidos pelo mercado de trabalho, que

passam pelo processo de perda de vínculos familiares, acabando por ficar em situação de rua.

A partir desses episódios de violência, onde o caso do índio pataxó foi apenas mais um, a população em situação de rua começa a ser encarada como um fenômeno que apresenta múltiplas determinações, não podendo ser compreendida dentro de uma perspectiva uni causal. Assim, há múltiplas condicionalidades capazes de justificar o processo de ida para as ruas, o desemprego, o uso abusivo de álcool e outras drogas, desavenças familiares, entre outras. Nossa perspectiva se coaduna com os estudos de Silva (2006, p. 204), com a centralidade no trabalho. Segundo a autora

> Há indícios da relação entre as mudanças no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil. Esse fenômeno é expressão inconteste das desigualdades sociais resultantes das relações sociais capitalistas, que se desenvolvem a partir do eixo capital/ trabalho. E, como tal é expressão da questão social. Na cena contemporânea, em face das mudanças no mundo do trabalho, advindas, principalmente da reestruturação produtiva, o aprofundamento do desemprego e do trabalho precarizado consubstanciaram a expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, proporcionando a elevação dos níveis de pobreza, nesse contexto, expandiu-se o fenômeno população em situação de rua.

O fato de eleger o trabalho como central na compreensão do fenômeno população em situação de rua não impediu a autora de analisar outros fatos determinantes. A pesquisa mostra que um dos traços característicos dessa população é a perda dos vínculos familiares. Os dados de Silva (2006, p. 101) são elucidativos nesse sentido ao apontarem que

> Nem sempre se dá importância suficiente ao fato que a população de rua é basicamente masculina, composta principalmente de homens sós. Trata-se, portanto, de pessoas que não possuem uma convivência permanente com um grupo familiar. Essa situação não se explica pelo fato de que essas pessoas não tenham família. Cerca de 50% declaram ter parentes em São Paulo [...] e apenas metade mantém contato com eles [...] do total 20% têm parentes próximos [...] no entanto, apenas 5% destes vivem na rua com a família. Para estes as relações familiares não estão oferecendo alternativa de acolhimento e abrigo. Tendo em vista que a família se constitui, especificamente para as classes trabalhadoras, num curso básico de apoio e solidariedade, ante as dificuldades de subsistência, é possível afirmar que a vida solitária dessas pessoas, em condição tão precárias e sem abrigo, indicam a existência de algum rompimento no nível familiar.

A autora também sinaliza o fator econômico como preponderante nas abordagens dos pesquisadores, o que limita o caráter analítico de tais pesquisas. Assim, para Silva (2006, p. 102), fatores como "[...] desavenças afetivas, os preconceitos à orientação sexual, a intolerância as situações de uso de drogas, abusos

e dependência de álcool e outras drogas", são fatores também importantes de serem analisados. Portanto, a análise puramente econômica acaba por excluir

> [...] algumas categorias que compõem esse segmento populacional, catadores de materiais recicláveis, que vivem com suas famílias. Exclui também as vítimas de enchentes e outras catástrofes de massa, considerados população em situação de rua para alguns autores (SILVA, 2006, p. 102).

Outra característica dessa população, segundo a autora," [...] é a inexistência de moradia convencional regular que, associada às demais condições, conduzem à utilização dos logradouros públicos como ruas, jardins, canteiros, marquises e baixos de viadutos, em áreas degradadas, etc." (SILVA, 2006, p. 102).

Em 2002, assume a presidência do Brasil, Luiz Inácio da Silva (Lula), um metalúrgico à frente de um partido criado durante os movimentos de redemocratização, o Partido dos Trabalhadores (PT), com um projeto neo desenvolvimentista[1]. E já em 2003, o governo incorporou as políticas anteriores, direcionadas aos mais pobres, em um único programa de transferência de renda, o bolsa família, marco histórico da estratégia do país no ataque à pobreza extrema, já citada, como estratégia mundial de combate à pobreza crescente em todo o globo. Uma síntese dos principais assuntos abordados nesta revisão de literatura é mostrada no Quadro 1.

Quadro 1 - Autores abordados na revisão de literatura

Autor	Obra	Contribuição
Elaine Rossetti Behring; Ivanete Boschetti	Política Social: fundamentos e história.	História da Política Social.
Brasil	Constituição de 1889.	Lei destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais.
Brasil	Lei nº 11.258, de 30 dezembro de 2005.	Organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua.
Brasil	Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.	Construção e características das pessoas em situação de rua de todo o Brasil.
Florestan Fernandes	A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.	História da origem social e política.
Marcelo Prado Ferrari Manzano	Custo de demissão e proteção do emprego no Brasil. Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado.	Crescimento econômico e exclusão social.
Raquel Mota Mascarenhas	Crítica à concepção hegemônica de "erradicação da pobreza": um estudo sobre a estratégia de naturalização e gestão da barbárie no Espírito Santo.	Política de combate à pobreza.
Fernanda Cavalcanti de Medeiros; Anna Carolina Vidal Matos; Esequiel Pagnussat; Isabel Maria Farias Fernandes Oliveira	Entre a benesse e o direito: as políticas de atendimento à população em situação de rua na América Latina.	Políticas sociais e população em situação de rua nos países latino-americanos.
Serge Paugam	Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza.	Dificuldades da inserção social.
Caio Prado Júnior	Evolução Política do Brasil.	Urbanização e industrialização na história do país.
Viviane de Melo Resende; Daniele Gruppi de Mendonça	População em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de São Paulo	Processo de empobrecimento.
Josiane Soares Santos	"Questão social": particularidades no Brasil.	Desenvolvimento do capitalismo brasileiro.
Maria Lopes da Silva	Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno da população em situação de rua no Brasil.	Abordagem histórica da PSR.

Fonte: Autoria própria.

Uma análise das novas legislações, criações de ministérios e gestão do Estado, visando o combate à pobreza se faz necessária para entendermos como se processaram as ações do Estado para o enfrentamento da desigualdade no Brasil, bem como seus impactos na vida de milhares de brasileiros que serão atingidos por essas ações.

3 ANÁLISE DE DADOS

3.1 Ações Desenvolvidas pelo Poder Público Brasileiro para a População em Situação de Rua

As ações desenvolvidas pelo poder público com a perspectiva de garantia de direitos, segundo Barbosa (2018), surgiram através da Carta Constitucional de 1988, que trouxe a tônica do processo da implementação das políticas públicas, em seu artigo 23 atribuindo como competência comum aos três níveis de governos, como: saúde, assistência social, cultura, educação, moradia e saneamento básico.

O poder público exercido mediante decretos, portarias e programas tem tentado cumprir com os direitos fundamentais sociais: como direito à moradia, à saúde, alimentação, dentre outros, das PSR, para que possam viver com dignidade e redução da desigualdade social (BELIZÁRIO, 2017). De acordo com a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 que cria o Programa Bolsa Família:

> Empenhado em estabelecer Políticas permanentes e com a perspectiva prioritária de implantar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para integrar o Governo Federal com os Estados, Distrito Federal e municípios em uma ação conjunta. Com isso, busca-se impedir políticas de protecionismos, garantindo aquelas estabelecidas por meio de normas jurídicas universais (BRASIL, 2004, p. 11).

Previsto na Lei Orgânica da Assistência Social e em debate na IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Coordenado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atualmente Ministério da Cidadania, o SUAS é um sistema público que organiza a Proteção Social Básica, visando à cautela com riscos sociais e pessoais, por meio de programas, projetos, serviços e benefícios destinados a indivíduos e famílias vulneráveis socialmente, e à Proteção Social Especial para aqueles que já se encontram (HAMADA, *et al.*, 2018).

Tendo em vista a necessidade de atendimento às pessoas em situação de rua, foi promulgada a Lei nº 11.258, de 2005, abrindo espaço para a criação de programas destinados a essa população. Para que sejam incluídos em programas sociais, as pessoas em situação de rua devem ser cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CAD Único) para terem acesso a programas, serviços e equipamentos do SUAS, como os da Proteção Social Especializada, coordenada pelos Centros Regionais Especializados de Assistência Social (CREAS), que compõem uma rede voltada para Pessoas em Situação de Rua, coordenada por Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP), que articulam o cuidado com equipamentos, como os Consultórios de Rua, Unidades de Acolhimento, leitos em enfermarias especializadas, CAPS e CAPS AD, Comunidades Terapêuticas e Serviços de Abordagem Social na Rua (HAMADA, *et al.*, 2018). Segundo o MDS (2009, cap.1, p.11), o CRAS:

> É uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social sendo responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de

> Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF.

É por meio dos CRAS, equipamento da Proteção Social Básica, que se realiza a inclusão das famílias no Cadastro Único (Cad-Único), que segundo o MDS (2009, P. 99) "[...] é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário-mínimo por pessoa, ou renda mensal de até três salários mínimos". Estar inscrito no cadastro é condição para acessar os programas sociais desenvolvidos pelo poder público.

> Assim o Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também dados de cada um dos componentes da família (BRASIL, 2011, p. 99).

Considerando a definição expressa na Lei nº 12.435/ 2011, o CREAS é definido como uma unidade pública estatal de alcance municipal ou regional que tem como função compor em lócus de referência nos territórios, da oferta de trabalho social no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco por violação de direitos (MDS,2011, cap.2.p.23).Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), além da situação de risco, também os "que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos".

Além da LOAS, foram criadas outras leis que asseguram cobertura ao público em situação de rua (HAMADA, *et al.*, 2018), como a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007 (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), assim como o Decreto 5.940, de 25 de outubro de 2006 (Grupo de Trabalho Interministerial), e o Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Inter setorial de Acompanhamento e Monitoramento).

O SUAS foi baseado na experiência do SUS, porém, a assistência social no país incidia em uma estrutura fragmentada, em que estados e municípios realizavam suas ações de modo independente, desarticulada e descontínua. Cabe ao SUAS sistematizar a transferência dos recursos federais por meio de Normas Operacionais Básicas e estabelecer uma divisão de competências e responsabilidades entre os governos mediante o acesso aos serviços de assistência social (BARBOSA, 2018).

Por meio de seus princípios, as ações governamentais no âmbito do SUAS buscam alcançar a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e da marginalização para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária. No entanto, existe uma formalização e limitação de políticas sociais em face dos determinantes sociais de pobreza, visto que, percebe-se ao andar pelas ruas, ainda existe uma parcela significativa da população brasileira em situação de extrema pobreza, indivíduos esquecidos pelo governo e marginalizados pela sociedade (BELIZÁRIO, 2017).

Apesar da criação de Políticas Nacionais pautadas na construção de ações

intersetoriais, com vistas à (re)integração destes indivíduos às suas redes familiares e comunitárias, acesso aos direitos de cidadãos brasileiros, o acesso a oportunidades de desenvolvimento social ainda não é uma realidade em nosso país. A intersetorialidade permite o reconhecimento de sua importância e viabilidade nas políticas sociais, porém enfrenta muitas limitações no tocante a sua efetiva implantação (SERAFINO; LUZ, 2015).

É por meio do CRAS que as famílias acessam benefícios como o Programa Bolsa Família, participam de oficinas, recebem acompanhamento social e benefícios eventuais. Como já citamos, a instituição atua junto às famílias e desempenha uma função de atenção básica, atua de maneira "[…] central no território onde se localiza, possuindo a função exclusiva da oferta pública do trabalho social com famílias por meio do serviço de Proteção e Atendimento Integral a Famílias (PAIF) e gestão territorial da rede socioassistencial de proteção social básica" (BRASIL, 2011, s.p.).

Conforme frisado anteriormente, este segmento populacional passa a ser contemplado pelas ações, serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social através da aprovação da Lei nº. 11.258, de 25 de dezembro de 2005 que, altera o artigo 23 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Posteriormente, com a aprovação da Resolução nº. 109, de 11 de novembro de 2009, efetiva-se a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

A tipificação possibilita o atendimento através da operacionalização de intervenções de Média e Alta Complexidade, na esfera da Proteção Social Especial - PSE. Crianças, adolescentes, jovens, idosos e famílias que convivem com a ruptura ou fragilização dos laços familiares, violação de direitos, situação de risco pessoal ou social passam a ser atendidos pelo Programa de Atenção Especial a Família e Indivíduos – PAEFI (BRASIL, 2011, s.p.).

A partir de 2010, os municípios brasileiros passaram a implantar uma série de serviços especificamente voltados à atenção à população em situação de rua, tendo como norte as normativas anteriormente mencionadas.

> No campo da Proteção Social Especial de Média Complexidade, o Serviço Especializado em Abordagem Social - SEAS pode se constituir em porta de entrada para a identificação das demandas da população em situação de rua. Esta modalidade de intervenção sustenta a finalidade de realizar busca ativa nos territórios, visando identificar as mais diversas formas de violação de direitos, incluindo abandono de incapaz, migração forçada, uso abusivo de álcool e outras drogas, população em situação de rua e exploração sexual de crianças e adolescentes (BRASIL, 2011, s.p).

O SEAS é ofertado de maneira continua e programada, a fim de assegurar trabalho social por meio da busca ativa que identifique nos territórios brasileiros a incidência de pessoas em situação de rua, bem como, a maneira como vivem. Nessa direção, o serviço oferta atendimento a crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência (BRASIL, 2011).

É importante destacar as recentes iniciativas do poder público direcionadas para esse público, como é o caso da experiência desenvolvida no ano de 2013, quando

ocorreu a ida de representantes do governo brasileiro até à França e Inglaterra para conhecer as experiências de políticas públicas para a população em situação de rua. Na ocasião, havia sido iniciada a discussão dos representantes do governo brasileiro sobre o modelo Housing first (Casa Primeiro) (modelo criado pelos Estados da União Europeia). O modelo, regulamentado pelo Decreto nº 19.855/2017 e Decreto nº 20.011/2018, consiste no acesso à habitação permanente e individual. Trata-se do ponto de partida da intervenção e não a última etapa. Tal iniciativa teve origem a partir da crise econômica de 2008 (KOHARA; DUARTE; MORETO, 2019).

Apesar desse estudo enfatizar as iniciativas federais, a primeira experiência em nosso país ocorreu em Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, originada em maio de 2018. No município de Porto Alegre, a implementação do Housing first teve origem com o lançamento do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR), cuja gestão partiu do poder público municipal dentro da Política da População em Situação de Rua (Pop Rua). A iniciativa está centrada no tratamento de vários condicionantes que afetam a vida da população em situação de rua, dentre os quais: problemas relacionados à saúde mental, necessidade de moradia e tratamento do uso de álcool e outras drogas (KOHARA; DUARTE; MORETO, 2019).

A experiência tem contribuído para ampliar a rede de serviços para o atendimento da população em situação de rua, havendo a disponibilização de uma nova metodologia de intervenção nas demandas desse público, representando também um grande desafio para a gestão pública. Vale acrescentar que o acesso à moradia, na perspectiva do modelo Housing first, é tratado como um direito humano (KOHARA; DUARTE; MORETO, 2019).

A implementação da iniciativa em Porto Alegre dá-se mediante a alocação de recursos provenientes do convênio nº 854075/2017, com o Ministério da Cidadania. Assim, são disponibilizadas bolsas no valor de R$ 800,00 (oitocentos reais) para as pessoas em situação de rua indicadas pelas equipes de saúde e da assistência social. Os imóveis são locados da iniciativa privada, e geralmente são casas, apartamentos e pousadas, e para que sejam mantidos no projeto, os moradores precisam aceitar as visitas quinzenais de acompanhamento (KOHARA; DUARTE; MORETO, 2019).

Inegavelmente, existem muitos avanços relacionados à oferta de serviços para a população em situação de rua, principalmente aqueles relacionados à rede socioassistencial. Entretanto, os aparelhos midiáticos, a sociedade e até mesmo o Estado ainda conferem estigmas e tratamentos degradantes a esse público, podendo contribuir para a prática de violência contra a população em situação de rua.

De acordo com estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2016, o Brasil contava com mais de 100 mil pessoas morando em situação de ruas. Já os dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, em 2019, apontavam que o número de pessoas vivendo nas ruas atingiu a marca de 136.976. Nesse momento pandêmico esse número pode ter aumentado. No que se refere à violência praticada contra a população em situação de rua, em 2017 ocorreram em diferentes cidades do Brasil, cerca de 112 homicídios, mas como se trata de um grupo social invisibilizado socialmente, esse número pode ser bastante inferior ao existente na realidade. Destarte, é crescente a demanda apresentada por

esse público, principalmente em tempos atravessados pela escalada do desemprego e pelo aprofundamento da pobreza e das desigualdades sociais (IPEA, 2017).

4 CONCLUSÃO

Ficou evidente com este estudo que existe, é forte, é importante a relação histórica entre Estado e população em situação de rua a partir da consulta de fontes históricas secundárias e outras fontes documentais. Deste modo, apresentou-se, inicialmente, o perfil dessa população e refletiu-se sobre as dificuldades que ela encontra ao acessar os serviços públicos, o que justifica a elaboração de políticas públicas específicas. Em seguida, discorreu-se sobre os processos de mobilização e organização destas pessoas, pois se compreende que a produção de políticas públicas destinadas à população em situação de rua foi fruto do reconhecimento de suas carências por parte do Estado e que a mobilização dessa população foi peça chave nesse processo.

Em dez anos, as ações desenvolvidas para a população em situação de rua protagonizaram importantes avanços, principalmente com a inserção dessa população na rede de serviços socio- assistenciais, Antes do Decreto 7.958, somente os munícipes que apresentavam endereço fixo poderiam realizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, mas após a instituição do Decreto esta realidade foi modificada. Ainda, as famílias com rompimento de vínculos familiares, afetivos e comunitários podem acessar albergues, casas lares e outras instituições de acolhimento social.

A proposta da moradia popular (Housing first) ainda não constitui realidade que atinge todo o Brasil, havendo apenas algumas experiências pontuais no Sul do país, mas acredita-se que, caso seja estendida para todo o território nacional, representará mais um avanço em matéria de constituição de política pública para um segmento populacional historicamente ignorado socialmente.

Conforme analisado, a população em situação de rua tem um fator determinante, ou seja, as mudanças no mundo do trabalho em todo o país. No entanto, suas expressões são enfrentadas de formas diferentes, em diferentes lugares. Percebe-se que os municípios que se propuseram a ampliação dos serviços e o funcionamento do comitê intersetorial, lograram melhores resultados.

Deve-se ressaltar que a lei que regulamenta a política nacional para a população em situação de rua deve ser realizada em todo o país, no entanto, as administrações municipais direcionam as ações de maneira individualizada, logo, muitas não conseguem lograrem resultados satisfatórios.

Embora saiba-se que a gestão pública enfrenta desafios no trato ao atendimento das demandas da população em situação de rua, entende-se que é possível um tratamento mais humanizado, que leve em consideração as demandas da população atendida, que é possível ter abordagens respeitosas, e que é de suma importância a criação de vínculos entre agente e assistidos, como relatamos na pesquisa. Entender que o cidadão em situação de rua é sujeito de sua história e que, portanto, contribuir para construção de ações mais contundentes, já é um sinal

importante de autonomia.

Acredita-se que esse estudo possa trazer reflexão aos profissionais envolvidos no cuidar a população em situação de rua, uma vez que já existem propostas como ferramentas para a mudança para uma sociedade igualitária, livre de preconceito quanta as suas escolhas que por vezes não são optativas, mas resultado da situação econômica do nosso país.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, José Carlos Gomes. Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados. 129f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/jose_carlos_gomes_barbosa.pdf. Acesso em: 27 de agosto de 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BELIZÁRIO, Deryck Miranda. Os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua: o Ministério Público como instituição garantidora desses direitos. De Jure. v. 16, n. 29, p. 295-341, jul/ dez. 2017. Disponível em: https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1334/Os%20direitos%20fundamentais%20das%20pessoas.pdf?sequence=1. Acesso em: 28 de agosto de 2020.

BRASIL. Constituição de 1889. Rio de Janeiro: Governo Provisório,1889. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao constituicao91.htm#:~:text=Art%201%C2%BA%20%2D%20A%20Na%C3%A7%C3%A3o%20brasileira,em%20Estados%20Unidos%20do%20Brasil. Acesso em: 02 de setembro de 2020.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Acesso em: 02 de setembro de 2020.

_____. Lei nº 11.258, de 30 dezembro de 2005. Senado Federal: Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11258.htm. Acesso em: 05 de setembro de 2020.

_____. MDS. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua. Brasília, 2011. Disponível em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf Acesso em: 05 de setembro de 2020

_____. MDS. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf. Acesso em: 05 de setembro de 2020.

_____. Presidência da República. Decreto 7.053, 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, 2009.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03 /_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 02 de setembro de 2020.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo, Globo, 2005.

HAMADA, Rafael Kenji Fonseca. População em situação de rua: a questão da marginalização social e o papel do estado na garantia dos direitos humanos e do acesso aos serviços de saúde no Brasil. Rev. APS. v. 21, n. 3, p. 461- 469, jul/set, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/16041. Acesso em: 01 de outubro de 2020.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pesquisa estima que o Brasil tem 101 mil moradores de rua. 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29303. Acesso em: 27 de agosto de 2020.

KOHARA, Luiz Tokuzi; DUARTE, Maria Teresa; MORETO, Marina. É possível Housing First no Brasil? experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasil. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf. Acesso em: 02 de outubro de 2020.

MANZANO, Marcelo Prado Ferrari. Custo de demissão e proteção do emprego no Brasil. Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado. São Paulo: Scritta, 1996.

MASCARENHAS, Raquel Mota. Crítica à concepção hegemônica de "erradicação da pobreza": um estudo sobre a estratégia de naturalização e gestão da barbárie no Espírito Santo. 171f. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2014. Disponível em: http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/1115/1/Critica%20a%20concepcao%20hegemonica%20de%20erradicacao%20da%20pobreza%20:%20um%20estudo%20sobre%20a%20estrategia%20de%20naturalizacao%20e%20gestao%20da%20barbarie%20no%20Espirito%20Santo.pdf. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

MEDEIROS, Fernanda Cavalcanti. *et al*. Entre a benesse e o direito: as políticas de atendimento à população em situação de rua na América Latina. Psicol. estud. v. 25, p. 1-17, out/ dez, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/pe/v25/1807-0329-pe-25-e45025.pdf. Acesso em: 28 de setembro de 2020.

MINAYO, Maria Cecília de S; SANCHES, Odécio. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? Cadernos de Saúde Pública. v. 9, n. 3, p. 239-262, 1993. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/csp/v9n3/02.pdf. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

PAIVA, Irismar Karla Sarmento. *et al*. Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática. Ciênc. saúde coletiva. v. 21, n. 8, p. 2595- 2606, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000802595. Acesso em: 30 de setembro de 2020.

PAUGAM, Serge. Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Educ, 2003.

PRADO JR., Caio. Evolução Política do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1999.

RESENDE, Viviane de Melo; MENDONÇA, Daniele Gruppi. População em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de São Paulo. D.E.L.T.A. v. 35, n. 4, p. 1-28, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/delta/v35n4/1678-460X-delta-35-04-e2019350413.pdf. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

SANTOS, Josiane Soares. "Questão social": particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SERAFINO, Irene; LUZ, Lila Cristina Xavier. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. R. Katál. v. 18, n. 1, p. 74-85, jan./jun. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rk/v18n1/1414-4980-rk-18-01-00074.pdf. Acesso em: 22 de setembro de 2020.

SILVA, Maria Lopes. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno da população em situação de rua no Brasil. Brasília: 2006.

CAPÍTULO 3

Caminhos e descaminhos das juventudes nas vielas, becos e escadarias:

um ensaio sobre Políticas Públicas de fomento ao desenvolvimento econômico local com foco na juventude negra do Morro do Estado

Joana Tânia Pereira dos Anjos Raphael

Amanda André de Mendonça

André Luis de Azevedo Guedes

RESUMO

Palavras chaves: Juventude. Racismo. Morro do Estado. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Key words: Youth. Racism. Morro do Estado. Public policy.

1 INTRODUÇÃO

2 JUVENTUDES OU JUVENTUDE DO MORRO DO ESTADO

3 RACISMO ESTRUTURAL

4 EMPREGABILIDADE E JUVENTUDE NEGRA PERIFÉRICA

5 DESAFIOS PARA ALCANCE DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

6 JOVEM ECOSOCIAL – UM PROJETO "ESPERANÇANTE"

7 ZAPEANDO OLHARES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA JUVENTUDE EM NITERÓI

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

CAPÍTULO 4

A população em situação de rua e Pandemia:

experiência do acolhimento em Hotel Emergencial no município de Niterói

Rachel de Aguiar Batista

Gabrielle Siqueira Bastos

Sérgio de Sousa Montalvão

RESUMO

A circulação do novo Coronavírus (COVID-19 ou SARS-CoV-2) e sua contaminação em massa vem causando uma grave crise mundial, agudizada pelo rápido aumento intercontinental da incidência de casos e colapso dos sistemas de saúde. Em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) caracteriza o Novo Coronavírus como pandemia e com isso diversas medidas de prevenção ao contágio vêm sendo implementadas. No Brasil, o risco de disseminação do vírus é ainda mais agravado pela expressiva desigualdade social, pelas fragilidades dos sistemas de proteção e condições sanitárias. O impacto desse cenário é imediato nos diversos setores da sociedade, e também no campo das políticas públicas. Como medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo Coronavírus, as políticas de Assistência Social e Saúde são decretadas como atividades essenciais. Todas as instâncias governamentais, não só a federal, como também estaduais e municipais, tomaram medidas de prevenção e o município de Niterói revelou um protagonismo importante no enfrentamento da disseminação do vírus, implementando diversas ações e políticas voltadas para o atendimento da população mais vulnerável social e economicamente, que é o público alvo das políticas de assistência social e saúde pública. O hotel emergencial foi implantado nesse contexto para acolhimento provisório de população (adulta) em situação de rua no município de Niterói. O objetivo da contratação emergencial desse serviço foi contribuir para a redução da disseminação e contágio, redução da circulação e exposição desse público nas ruas, seguindo os protocolos de isolamento social como principal medida de prevenção. São apresentados nesse artigo a metodologia do trabalho técnico proposto no hotel emergencial, as estratégias de atendimento, a importância das ações intersetoriais na garantia de direitos, o perfil do público atendido no hotel e alguns desafios para o processo de trabalho técnico social em tempos de pandemia.
PALAVRAS-CHAVE: Acolhimento, Hotel Emergencial, População em Situação de Rua, Covid-19

ABSTRACT

The circulation of the new Coronavirus (COVID-19 or SARS-CoV-2) and its mass contamination has been causing a serious global crisis, exacerbated by the rapid intercontinental increase in the incidence of cases and the collapse of health systems. In March 2020, the World Health Organization (WHO) characterizes the New Coronavirus as a pandemic and as a result several measures to prevent contagion have been implemented. In Brazil, the risk of spreading the virus is further exacerbated by the significant social inequality, the weaknesses of the protection systems and sanitary conditions. The impact of this scenario is immediate in the different sectors of society, and also in the field of public policies. As measures to deal with the public health emergency resulting from the new Coronavirus, Social Assistance and Health policies are enacted as essential activities. All government bodies, not only the federal, but also state and municipal, took preventive measures and the municipality of Niterói revealed an important role in facing the spread of the virus, implementing various actions and policies

aimed at serving the most vulnerable social population and economically, which is the target audience of social assistance and public health policies. The emergency hotel was implanted in this context to provide temporary shelter to the population (adult) living on the streets in the city of Niterói. The objective of the emergency contracting of this service was to contribute to the reduction of dissemination and contagion, reduction of circulation and exposure of this public on the streets, following social isolation protocols as the main preventive measure. This article presents the methodology of the technical work proposed in the emergency hotel, the service strategies, the importance of intersectoral actions in guaranteeing rights, the profile of the public served at the hotel and some challenges for the technical social work process in times of pandemic.
KEYWORDS: Reception, Emergency Hotel, Homeless Population, Covid-19.

1 INTRODUÇÃO

Em março de 2020, através do Decreto Legislativo 05/2020, Niterói, assim como outros 66 municípios do Estado do Rio de Janeiro entrou em Estado de Calamidade Pública em decorrência da Pandemia provocada pelo Novo Coronavírus. Diante deste cenário, a população em situação de rua aparece como um dos grupos sociais mais vulneráveis.

A Política Nacional para População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7053 de 23 de dezembro de 2009 define:

> População em Situação de Rua como o grupo populacional heterogêneo, que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009).

É notório, o visível e significativo crescimento da população em situação de rua, não só no município de Niterói, mas em outras cidades do Brasil. As causas que explicam esse crescimento são multifatoriais e tendem a agravar com a atual crise de saúde. Como contextualiza Calmon (2020), a pobreza extrema e a falta de amparo social contribuem para o elevado número de pessoas em situação de rua. A história de vida das pessoas que vivem nas ruas está marcada por eventos e/ou processos de violência: abuso sexual, violência doméstica, homofobia, transfobia, prisão ou morte violenta de parentes, por exemplo.

Para contextualizar o aumento da população em situação de rua apontado em diversas pesquisas, é necessário compreender os marcadores históricos que contribuem para a aceleração do processo de capitalismo e agudização da questão social. Carvalho (2001, p. 43) afirma que: "A questão social surge na escravidão, com a expropriação completa do escravo e com a introdução do trabalho livre, emergindo com a abolição da escravatura, tanto no campo quanto na cidade."

A emergência de saúde agravou esse contexto de desigualdade já vivenciado

no país, provocando o aumento do desemprego, grave crise econômica, perda de moradia, perda de vínculos familiares, entre outros. Para Boschetti (2003, p. 41)

> O contexto de proteção social brasileiro encontra-se aquém das condições necessárias para efetivação dos princípios, norteadores preconizados na Constituição Federal de 1988 e já implantados nos países europeus e americanos. O Estado brasileiro está voltado para a redução de gastos sociais, para as privatizações e para a focalização do ideário neoliberal na condução da política de seguridade social, criando assim um sistema de proteção social voltado para a universalização excludente.

A população em situação de rua vive em condições de vida extremamente precárias, utilizando-se de diferentes estratégias para sobrevivência. Cabe ao órgão gestor da Assistência Social garantir condições dignas para que a população em situação de rua goze de forma satisfatória dos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal, principalmente no cenário pandêmico de agravamento da questão social.

O enfrentamento dos problemas da população de rua é desafio permanente para os gestores das políticas sociais, especialmente para a Assistência Social. Trata-se de um público complexo, que demanda diferentes esforços e ações na condução de políticas públicas.

> A rede de atenção à população em situação de rua abrange diferentes atores – governamentais e não governamentais –, em todos os níveis federativos, de diferentes poderes e com diversas atribuições institucionais. As políticas de atenção a esse segmento populacional revestem-se também de especificidades, tanto inerentes a essa população, quanto aos complexos arranjos institucionais advindos dessa rede de atenção (Cunill-Grau, 2014; Lotta e Vaz, 2015; Silva e Calmon, 2015).

No contexto de pandemia, sem um tratamento ou vacina que combata o vírus, as medidas preventivas representam as principais armas de luta contra o contágio do Novo Coronavírus. As medidas protetivas exigem acesso aos mínimos sociais, porém, cabe considerar que a maioria da população em situação de rua não dispõe de acesso a esses mínimos sociais.

As lacunas apresentadas na oferta de serviços essenciais à população em situação de rua se tornam ainda mais nocivas no contexto pandêmico atual.

Informações divulgadas pelas autoridades sanitárias pautavam medidas de isolamento social, higiene pessoal, uso de álcool gel como as principais orientações das autoridades sanitárias para o combate ao Coronavírus - Covid-19. Não há dúvida sobre a importância de tais recomendações, porém, o desafio é garantir a adesão a essas medidas para parcela da população que não tem casa, e utiliza o espaço das ruas como espaço de moradia e sobrevivência.

Embora o Covid-19 se dissemine democraticamente, as possibilidades de recuperação e cuidado não são democráticas. Ter acesso à estrutura que possibilite realizar o isolamento social, ter acesso a atendimento de saúde, a alimentação

saudável, acesso à água e produtos de higiene corporal representam fatores indispensáveis para proteção e podem fazer a diferença no direito à vida da população em situação de rua. Existe o preconceito e a estigmatização nos atendimentos de saúde e assistência social, construídos e reforçados historicamente pela associação situação de rua/violência, a aparência física e condição de higiene dessas pessoas, parecem ser inapropriadas ao ambiente de saúde, bem como sua condição civil de falta de identificação pessoal. Essa situação impede que tais sujeitos concretizem o acesso à saúde, enquanto direito universalizado (Carvalho, 2013).

A população em situação de rua é compreendida por parcela da população, como ameaça à segurança pública e, aliado a esse imaginário social e estigma, a reação do poder público e da própria sociedade vai da omissão à repressão. Diante de uma questão de saúde pública sem precedentes, rapidamente esse público passou a ser apontado como uma ameaça e contaminação da população.

Diante das diversas questões apontadas que vão desde a vulnerabilidade da população em situação de rua, ao preconceito sofrido por estes, se fez necessário buscar estratégias de enfrentamento à pandemia, que contemplassem a especificidade desta população.

O Plano de Contingenciamento direcionado para população em situação de rua do município de Niterói teve o investimento no arrendamento emergencial de Hotel popular, ampliando inicialmente a rede de acolhimento em 150 vagas. As vagas são destinadas a homens e mulheres em situação de rua. O projeto prevê que através da oferta do acolhimento que a população disponha de estrutura que permita isolamento/distanciamento social, higiene pessoal e oferta de alimentação necessárias para evitar a disseminação do vírus entre a população atendida.

Esta inciativa provê resposta a problemática frequente na maioria dos municípios, relacionada à falta de vagas em acolhimento institucional, e garante, com o acolhimento, a possibilidade de acesso aos protocolos de isolamento social e higiene pessoal. É importante frisar que a oferta do acolhimento deve estar relacionada a um espaço de conforto e segurança, pois não é incomum relatos de pessoas em situação de rua que não aderem ao acolhimento, por este apresentar condições aquém da desejada.

O presente artigo busca compreender a metodologia do acolhimento da população em situação de rua na modalidade Hotel Emergencial, e a eficácia desta medida na prevenção do contágio do Novo Coronavírus no município de Niterói. Através deste trabalho objetivou-se verificar se o Hotel Emergencial contribuiu para a redução da disseminação e contágio da COVID-19 entre a população adulta em situação de rua, e se foi efetivo na prevenção do contágio do Novo Coronavírus no município de Niterói.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A REDE SUAS NITERÓI

A Política Nacional de Assistência Social, implantada em 2014 é um importante marco regulatório das ações de Assistência Social em todo território Nacional. O referido documento apresenta as diretrizes para efetivação da Assistência

Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

A Política de Assistência Social no Brasil encontra-se assegurada na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como uma política pública integrada à seguridade social e inscrita na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), como "direito do cidadão e dever do estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais [...] através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas" (Artigo 1º, LOAS, 1993).

Um dos objetivos da Assistência social é a Proteção Social. A Política Nacional de Assistência Social (2004) preconiza que a Proteção Social deve garantir as seguranças de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar.

No Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a Proteção Social está hierarquizada em Básica, Especial de Média e Alta Complexidade por decorrência do impacto de situações de risco no indivíduo e em sua família.

A Proteção Social Básica tem a finalidade de prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como visa o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Na Proteção Social Básica destaca-se o caráter preventivo, visando a evitar que um direito humano seja violado.

A Proteção Social Especial é destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados. O atendimento da População em Situação de Rua se dá no eixo da Proteção Social Especial.

Os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade são aqueles que garantem a proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram em situação de violação de direitos. A intensão deste eixo protetivo é oferecer condições para a superação das causas e consequências das situações de violação de direitos, fortalecimento dos vínculos familiares e promoção da inclusão social.

Niterói é um dos municípios que constituem a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. A cidade representa 2,98% da população do estado. O último Censo IBGE de 2010 contabilizou 487.562 habitantes. Do total de habitantes, 53,60% são do sexo masculino e 46,30% do sexo feminino.

A cidade está entre os municípios mais ricos do país. Segundo estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas no ano de 2018, o município possui o melhor índice de desenvolvimento humano do Estado e o terceiro melhor do país. Niterói possui 48 bairros e é dividido administrativamente em 5 regiões (Praias da Baía, Norte, Oceânica, Pendotiba e Leste).

Apesar do elevado índice de desenvolvimento humano de Niterói, a cidade revela a faceta da desigualdade social. De acordo com o Censo do IBGE 2010, dos 487.562 residentes, 9.068 encontrava-se em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar per capita abaixo de R$ 70,00 (setenta reais).

Considerando o número de habitantes do município de Niterói, de acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2011), acerca da cobertura de serviços, o município se estabelece como município de grande

porte[1] e, desta forma, contempla o atendimento no âmbito da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial.

De acordo com dados do Plano Municipal de Assistência Social de Niterói (2018 a 2020), no eixo da Proteção Social básica, Niterói possui 12 (doze) equipamentos governamentais. No âmbito da Proteção Social Especial, no eixo da Média Complexidade, 02 (dois) Centros de Referência Especializados de Assistência Social, um Centro Pop e conta com o Serviço de Abordagem Social Especializada. Na Proteção Especial de Alta complexidade, o munícipio possui 5 (cinco) unidades de acolhimento institucional, duas destinadas ao acolhimento de crianças e adolescentes e três unidades de acolhimento destinadas à população adulta em situação de rua.

O acolhimento institucional é um Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade oferecido pelo SUAS (Sistema Único de Assistência Social). O serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias em situação de rua tem como alguns de seus objetivos: restabelecer vínculos familiares e /ou sociais; promover acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais; favorecer o surgimento e o desenvolvimento de aptidões, capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia; promover o acesso a programações culturais, de lazer, de esporte e ocupacionais internas e externas, relacionando-as a interesses, vivências, desejos e possibilidades do público; desenvolver condições para a independência e o autocuidado e promover o acesso à rede de qualificação e requalificação profissional com vistas à inclusão produtiva (BRASIL, 2009).

Apresentamos destaque aos serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, por ser a modalidade protetiva a qual o Hotel Emergencial está inserido. O serviço prestado no hotel emergencial, embora não conste tipificado com essa nomenclatura, guarda relação com as modalidades da proteção social especial de alta complexidade, constantes na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), que visam:

> assegurar o acolhimento imediato em condições dignas e de segurança; (...); identificar e cadastrar a população atingida; articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas; promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.

O acolhimento institucional, assim como o acolhimento em Hotel Emergencial tem como intenção oferecer condições para a superação das causas e consequências das situações de violação de direitos, fortalecimento dos vínculos familiares e promoção da inclusão social. A organização desse serviço deve favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como privacidade, respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/ etnia, religião, gênero e orientação sexual.

Atualmente, no município de Niterói, a rede de acolhimento para adultos e famílias conta com três unidades de acolhimento institucional e uma unidade de acolhimento na modalidade Hotel Emergencial.

A Unidade de Acolhimento Florestan Fernandes, destinada ao acolhimento de homens de 18 a 59 anos, tem capacidade de atender até 50 homens e está localizado no bairro do Fonseca. A Unidade de Acolhimento Arthur Bispo do Rosário tem capacidade de atender até 30 homens está localizada no bairro do Centro e a Unidade de Acolhimento Lélia Gonzáles, a única unidade de acolhimento que atende mulheres e famílias, inclusive crianças e adolescentes quando fazem parte da composição familiar.

De acordo com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009), as Unidades de Acolhimento têm como finalidade acolher temporariamente pessoas em situação de rua, migração, ausência de residência, pessoas em trânsito e sem condições de autossustento, a fim de garantir proteção integral – condições de habitabilidade, alimentação, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade, atenção à saúde e retirada de documentação civil - promovendo condições para a independência e o autocuidado.

Pontua-se que os usuários do serviço não são obrigados a permanecer em acolhimento se não for de livre e espontânea vontade. No entanto, aqueles que permanecerem estão em concordância com as normas de convivência de cada unidade de acolhimento, previamente estabelecidas nos termos de entrada.

Segundo informações do Relatório Mensal de Atendimento da Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária, a estimativa de atendimento da população em situação de rua e a média de acolhimento institucional nos últimos três anos se deu da seguinte forma:

Quadro 1: Média de acolhimento institucional no município de Niterói 2018 - 2020

Ano	Média mensal da População em situação de rua acolhida nas unidades de acolhimento institucional por ano
2018	85
2019	108
2020	179

Fonte: RMA - Vigilância Socioassistencial/SMASES, 2018-2020

É possível observar através dos dados revelados, que o ano de 2020 apresentou um aumento expressivo na média mensal de acolhimento institucional para população em situação de rua no município de Niterói. Se considerarmos que o ano de 2020 foi marcado pela situação de emergência e calamidade na saúde pública, quando a necessidade de isolamento social para reduzir a transmissão da COVID-19 foi imperiosa, é possível atribuir o aumento na taxa de acolhimento a maior adesão da população em situação de rua ao acolhimento institucional, assim como a ampliação na capacidade de cobertura do serviço.

As medidas de acolhimento institucional já executadas no âmbito municipal se ascenderam em decorrência da Pandemia. Entre as medidas específicas para a população

em situação de rua, orientadas pelo Ministério da Mulher Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) as medidas de acolhimento regular e provisório se destacaram.

O município de Niterói implementou o serviço de acolhimento em Hotel emergencial para população adulta em situação de rua como estratégia de contingenciamento e mitigação dos impactos da COVID-19. No item seguinte será abordado as especificidades desta modalidade de atendimento.

3 HOTEL EMERGENCIAL: OFERTA DE ACOLHIMENTO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A população em situação de rua é considerada público prioritário das ações no âmbito da Política de Assistência Social. Devido às vulnerabilidades e violações a que estão submetidos, essa população necessita de atendimento e acolhimento imediato, visando a proteção e garantia de direitos.

Historicamente, a população em situação de rua engloba pessoas "excluídas", segregadas das estruturas convencionais da sociedade, pessoas que possuem menos que o necessário para atender às necessidades básicas do ser humano, que vivem na linha da indigência ou pobreza absoluta, que vivem em situação de pobreza extrema e sua sobrevivência encontra-se frequentemente comprometida. De acordo com o relatório do Conselho dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas – ONU (2015 p.108):

> A situação de rua é uma crise global de direitos humanos que requer uma resposta global e urgente", e contínua. "Ao mesmo tempo, a situação de rua é uma experiência individual de alguns dos membros mais vulneráveis da sociedade, caracterizada pelo abandono, desespero, baixa autoestima e negação da dignidade, consequências graves para a saúde e para a vida. O termo "situação de rua" não só descreve a carência de moradia, como também identifica um grupo social. O estreito vínculo entre a negação de direitos e uma identidade social distingue a falta de moradia da privação de outros direitos socioeconômicos.

A efetivação de ações e políticas destinadas à população em situação de rua compõe a agenda dos gestores da Assistência Social em todas as esferas de atuação, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Tendo em vista a situação emergencial de saúde pública que o município de Niterói enfrentava, declarada pelo Decreto Municipal nº 13.506/2020, se fez necessário que a gestão municipal adotasse diversas formas de responder a crise com objetivo de mitigar os impactos negativos do Novo Coronavírus na vida da população niteroiense.

Considerando que a saúde é um direito humano, que deve ser garantido a todos os cidadãos de forma universal, integral e equânime, e considerando que saúde junto com a Assistência Social foram declaradas como "atividades essenciais" para o combate ao Covid19 durante a pandemia, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária adotou medidas emergenciais visando minimizar os impactos sofridos pela população mais vulnerável.

A cidade de Niterói foi protagonista em ações de enfrentamento ao COVID-19. A Prefeitura de Niterói instituiu diversos projetos, priorizando a população economicamente mais afetada. No sítio do portal da transparência de Niterói é possível identificar projetos emergenciais executados pela Secretaria de Assistência Social e Economia Solidária, entre as ações podemos destacar a distribuição de cestas básicas para alunos da rede municipal, a criação de benefício de renda temporária[2] e ampliação de vagas em acolhimento emergencial para população em situação de rua.

O município de Niterói estabeleceu estratégias urgentes para controle e contenção de riscos, frente a Pandemia, através da locação de vagas provisórias em Serviço de hospedagem em hotel, para acolher população adulta em situação de rua.

Com objetivo de ampliar as vagas em acolhimento, em abril de 2020, a Prefeitura contratou 70 vagas de acolhimento no Hotel Primus Mar Hotel, localizado no bairro do Centro de Niterói. Devido ao aumento exponencial da demanda por acolhimento institucional, somado aos resultados positivos alcançados com a modalidade de acolhimento em hotel emergencial, a gestão municipal contratou, em junho de 2020, mais 80 vagas para acolhimento emergencial da População em Situação de Rua no Hotel São Francisco, localizado no bairro do Ingá.

De acordo com termo de referência do Projeto Hotel Emergencial, o objetivo da contratação emergencial foi contribuir para a redução da disseminação e contágio, redução da circulação e exposição desse público nas ruas, seguindo as orientações de isolamento social como principal medida de prevenção. Ainda de acordo com o documento, o serviço de acolhimento emergencial em Hotel Popular se destina a ofertar atendimento coletivo em regime integral (24 horas) colaborando na prevenção do agravamento da emergência em saúde pública no País. Além de espaço para acolhimento provisório o serviço prevê condições de repouso, banho e higiene pessoal e alimentação.

Para realização da presente pesquisa, foi utilizado como técnica a observação participante, conforme elucida Minayo (2004, p. 36): a observação torna-se uma técnica científica a partir do momento em que passa por sistematização, planejamento e controle da objetividade. Considerando que a pesquisa de campo se deu no Hotel Emergencial, e na qualidade de assistentes sociais, responsáveis pela supervisão técnica e coordenação do Hotel Emergencial em 2020, foi possível através da utilização da técnica da observação participante, somada à experiência de trabalho no local realizar algumas considerações e análises.

A estratégia de ampliação da rede de acolhimento como medida de enfrentamento ao COVID-19 não contemplou ações coercitivas, a atuação foi baseada na garantia de direitos, e na liberdade de escolha dos usuários, através de uma oferta consensual do serviço, contrariando qualquer intervenção compulsória.

De forma análoga as unidades de acolhimento, tipificadas pelo documento Tipificação do Serviços Socioassistenciais, o Hotel Emergencial é um serviço de recepção e acolhimento, não atua na busca ativa da população, nem como regulador das vagas. O acesso ao acolhimento no Hotel Emergencial se dá através de encaminhamento realizado pelo Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (CentroPop) e pelo serviço de abordagem especializada. A equipe técnica destes serviços realiza entrevistas, estudos de caso e avaliação dos usuários com perfil para acolhimento em hotel. Conforme descrito no Termo de referência do Hotel Emergencial, o público alvo do serviço são adultos do sexo masculino e feminino, que se encontram em situação de rua no município de Niterói, por desabrigo, abandono, falta de moradia, afastamento temporário ou permanente do convívio familiar ou por migração. Nenhuma outra exigência ou critério foi atribuído para ingressar no Hotel Emergencial, o objetivo do serviço é justamente alcançar o maior número de pessoas em situação de rua e ofertar a possibilidade de acolhimento e prevenção contra a infecção da Covid-19.

A proposta do Hotel Emergencial objetiva o acolhimento humanizado, priorizando cuidados de saúde coletiva, objetivando a preservação da vida, da saúde e do bem-estar da população em situação de rua. O hotel complementa o atendimento já ofertado pelas unidades de acolhimento institucional que compõe a rede SUAS no município de Niterói. Cabe salientar que a proposta do Hotel Emergencial agrega uma importante singularidade. As instalações físicas características da rede hoteleira contribuem para as medidas de isolamento social.

As primeiras unidades contratadas para implantação do Hotel Emergencial eram compostas de acomodações (duplas ou triplas) com camas de casal ou solteiro, TV, wi-fi, ar condicionado ou ventilador e banheiro. A disposição física do serviço é mais atrativa a população em situação de rua e garante privacidade aos acolhidos, colaborando com as condições de salubridade do local. Outro ponto positivo do serviço em Hotel Emergencial diz respeito à limpeza e serviço de quarto. No contrato firmado entre a Prefeitura de Niterói e os estabelecimentos, acessível no Portal da transparência de Niterói, estava incluído o serviço de quarto, contemplando a troca periódica de toalhas e roupas de cama, assim como a limpeza dos quartos e da área comum do hotel, contribuindo para que o local estivesse sempre em boas condições de higiene. A oferta da alimentação dos acolhidos também seguiu protocolos específicos. Em função das restrições sanitárias, para evitar aglomeração e disseminação do vírus, a alimentação dos acolhidos é ofertada por uma empresa especializada que fornece as refeições em quentinhas, prontas para o consumo imediato, evitando assim a manipulação indevida de alimentos no local e risco de contaminação. Dessa forma, o suporte nutricional dos acolhidos foi contratado a parte do hotel, sendo as refeições entregues diariamente em materiais descartáveis.

A proposta de intervenção do Hotel Emergencial foi pensada de forma estratégica pela gestão municipal de modo a representar uma intervenção efetiva de enfrentamento à pandemia do COVID-19 voltado para população adulta em situação de rua.

3.1 Especificidades da metodologia de trabalho do hotel emergencial

O primeiro Hotel Emergencial iniciou as atividades em abril de 2020 e o segundo, em junho de 2020. A equipe do serviço é composta por profissionais de nível médio e nível superior, atendendo as diretrizes da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/SUAS/RH). A equipe conta com educadores sociais, auxiliar administrativo, assistentes sociais e psicólogos. O trabalho da equipe técnica prevê o acolhimento das demandas do público acolhido, e as intervenções necessárias para que o usuário acesse direitos e garantias sociais e rompa com a situação de vulnerabilidade que motivou o acolhimento institucional. Norteado pelos parâmetros da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009), o acolhimento não tem caráter permanente, todo acolhimento tem compromisso com a provisoriedade. O principal objetivo do acolhimento em Hotel Emergencial, considerando o contexto de pandemia, era ofertar condições efetivas para que a população atendida cumprisse o protocolo de prevenção contra o COVID-19.

A equipe composta de assistentes sociais e psicólogos(as), entre as atribuições desenvolvidas, realizava o atendimento social e psicológico; estudo social; diagnóstico socioeconômico; encaminhamentos diversos para a rede de serviços locais, orientação e suporte para acesso à documentação pessoal; orientação e encaminhamentos; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com outros serviços de políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio; mobilização para o exercício da cidadania; articulação com órgãos de capacitação e preparação para o trabalho; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; elaboração de relatórios e/ou prontuários (BRASIL, 2009, p.29). A complexidade do trabalho desenvolvido pela equipe técnica do Hotel Emergencial vai além dos aspectos inerentes aos impactos trazidos pela pandemia do COVID-19, a população em situação de rua é uma questão complexa, condicionada por uma série de fatores estruturais e biográficos.

Utilizando como fonte o Plano de Trabalho do Hotel Emergencial, é possível apontar as estratégias adotadas para o trabalho de acompanhamento técnico, que levaram em consideração as medidas de distanciamento e isolamento social do período da pandemia. A rotina diária da equipe técnica consiste em:

a) Visita aos quartos para contato com os usuários e atenção às condições de saúde / sintomas;

b) Atendimento / acompanhamento social individual tanto por demanda espontânea do(a) usuário(a), quanto por identificação técnica (mantendo os protocolos de distanciamento, uso de EPIs (equipamentos de proteção individual) e evitando o atendimento em salas fechadas);

c) Levantamento das principais demandas para tentar acesso remoto a serviços e benefícios (em tempos de pandemia os atendimentos presenciais foram suspensos, sendo necessária a adaptação de sistemas de atendimentos virtuais e remotos);

d) Controle e restrições de saídas dos usuários do equipamento, tendo em vista a proposta de isolamento social.

Niterói foi a primeira cidade do sudeste a adotar medidas mais severas[3] e em 11 de maio de 2020 decretou o Lockdown[4]. Neste período ficou proibida a permanência e circulação de qualquer cidadão nas vias, praias, equipamentos, locais e praças públicas sob pena de multa de R$ 180,00. As únicas exceções são os trabalhadores de serviços considerados essenciais.

A população em situação de rua habitualmente se movimenta de forma livre pela cidade, vivendo nas ruas, acaba experimentando uma liberdade típica da situação a que se encontra. No contexto de pandemia, a metodologia estabelecida pelo Hotel Emergencial prevê que o acolhido(a) assine um termo de compromisso, no qual se compromete em aderir às regras de convivência e atender as solicitações e encaminhamentos da equipe do serviço. Cumprindo todos os protocolos sanitários, o serviço estabeleceu a realização de reuniões de equipe, capacitações; estratégias de alinhamento e fortalecimento do trabalho no hotel, objetivando fortalecer a metodologia de atendimento do serviço.

De acordo com o site oficial da Prefeitura de Niterói, em 01/06/2020, a cidade entrou no "nível laranja" e flexibilizou algumas medidas de isolamento social, permitindo que algumas atividades não essenciais voltassem a ser realizadas. Nessa fase, houve também maior acesso aos serviços de saúde clínica com a retomada gradual das consultas nas policlínicas, marcação de exames, mantendo o monitoramento contínuo pela rede de atenção básica através da referência do Consultório na Rua – CNR. Os acolhidos passaram a acessar segunda via de documentação e acessar outros serviços de forma presencial.

Conforme descrito no Relatório de Gestão do Hotel Emergencial (2020) a atuação no Hotel Emergencial contemplou ações intersetoriais. As iniciativas implementadas foram desde a articulação com a rede para vagas de trabalho, inscrições e encaminhamentos para cadastro de vagas de emprego pelos sites, criação de mural informativo para divulgação de vagas de empregos), e com a rede de Economia Solidária - ECOSOL - grupo de artesãos; até inscrições dos usuários interessados no Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja[5] - Previsto para iniciar no final do ano através de aulas semipresenciais.

Além das intervenções técnicas voltadas para o acolhimento e a adesão dos usuários ao serviço, assim como o atendimento as demandas inerentes ao acompanhamento social, o enfoque prioritário a atenção à saúde da população acolhida foi essencial, considerando que as pessoas em situação de rua são um grupo com condições de saúde subjacentes e que estão em risco particular de complicações devido a COVID-19.

3.2 Ênfase nas ações intersetoriais: articulação com a rede de saúde como proposta de cuidado integrado

O Decreto nº 10.282 de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabelece que a Assistência Social e o atendimento à população em estado de vulnerabilidade constam da relação dos serviços públicos e atividades essenciais.

O atual estágio de Emergência em Saúde Pública exigiu esforços conjuntos, ainda, entre Sistema Único de Saúde - SUS e SUAS, para a ampliação do bem-estar da população e das medidas de cuidados integrais da população mais vulnerável.

O Ministério da Cidadania, através da portaria nº 54, de 1º de abril de 2020, preconiza a importância do trabalho colaborativo e sinérgico entre SUS e SUAS e orienta a promoção de ações intersetoriais objetivando a maximização dos resultados.

Diante da complexidade do cuidado a grupos vulneráveis, como a população em situação de rua, faz-se necessário que a intersetorialidade seja, sobretudo, para o combate ao COVID-19, uma realidade na prática.

A população em situação de rua, em tese, tem direito e livre acesso a todas as políticas públicas de saúde. No entanto, o acesso desses indivíduos não raro é limitado por fatores como preconceito e exigências inadequadas.

Na experiência de trabalho do Hotel Emergencial, na atenção específica ao cuidado dos(as) acolhidos(as), a articulação com os serviços de saúde foi fundamental. Esta ação conjunta se deu principalmente com a equipe do Consultório na Rua - CNR de Niterói.

A equipe do CNR possui vasta experiência e legitimidade em estratégias de assistência e cuidado com a população atendida. Ressalta-se que boa parte dos usuários assistidos no hotel emergencial já eram acompanhados pela equipe do CNR/Niterói.

Os Consultórios na Rua são formados por equipes multiprofissionais e prestam atenção integral à saúde de uma referida população em situação de rua in loco. As atividades são realizadas de forma itinerante desenvolvendo ações compartilhadas e integradas às Unidades Básicas de Saúde (UBS).

A disponibilidade e agilidade por parte das equipes do Consultório na Rua, assim como, a existência de vínculos prévios com os acolhidos, foram aspectos facilitadores neste processo. No âmbito do Hotel Emergencial, o atendimento em saúde ofertado pelo Consultório na Rua assumiu protagonismo nas ações de prevenção e combate a pandemia.

O trabalho conjunto entre as equipes dos Hotéis Emergenciais e a equipe do Consultório na rua se processou através de visitas diárias da equipe do CNR nesses

locais, na perspectiva de monitorar a população atendida nos aspectos de saúde e identificar casos sintomáticos de COVID-19.

A equipe do CNR monitorava diariamente os usuários acolhidos e, ao constatar que algum acolhido apresentasse sintomas compatíveis com os descritos pelo Ministério da Saúde[6], era realizado em caráter de urgência a testagem do(a) acolhido(a). Esse imediatamente era isolado, colocado em um quarto, onde ocupava sozinho a acomodação, sem dividir com outro acolhido, realizando de forma preventiva a quarentena. Os usuários que necessitavam estar isolados enquanto aguardavam o exame não entravam em contato com os demais acolhidos, recebiam suas refeições no quarto, e eram monitorados sistematicamente.

Em abril de 2020, Niterói inaugura o Centro de Quarentena[7]. Conforme descrito no Termo de Referência do Centro de Quarentena, o serviço se destinava atender a pessoa que testasse positivo para COVID-19 e não reunisse condições de cumprir o isolamento social, conforme descrito pela Portaria 356 de 2020 do Ministério da Saúde.

No Centro de quarentena a pessoa contava com acompanhamento de equipe multidisciplinar, composta por médicos, enfermeiros, assistentes sociais, e tinha acesso às refeições diárias, permanecendo no local até total recuperação, cumprindo no Centro de Quarentena o período prescrito de isolamento social.

Os acolhidos no Hotel Emergencial que testassem positivo para COVID-19 eram imediatamente encaminhados para o Centro de Quarentena, retornando apenas quando concluía os dias de isolamento orientados pela equipe de saúde. No momento da alta, o usuário retornava ao acolhimento do Hotel Emergencial dando prosseguimento ao acompanhamento social em curso. Através destes procedimentos, a equipe tinha o controle dos casos relativos à infecção por COVID-19. Este ciclo de cuidado possibilitou que os impactos pela contaminação do COVID-19 fossem mitigados naquele espaço de acolhimento.

Vale informar que, em julho de 2020, as atividades do Centro de Quarentena se encerraram. O Hotel Emergencial teve que adaptar alguns espaços, passando a oferecer acomodações específicas para que os usuários infectados pelo COVID-19, que não necessitassem de cuidados médicos, cumprissem o isolamento social. O diálogo permanente entre as equipes da Assistência Social e da Saúde possibilitou uma estratégia eficaz de cuidado e atenção integrada a população. De acordo com a experiência descrita, é possível identificar três elementos fundamentais para o êxito da proposta de cuidado executada pelo Hotel Emergencial, são elas:

a) A efetiva articulação com o serviço de saúde ofertado pelo Consultório na Rua, possibilitando atenção especializada de saúde para população de rua, a qual já conta com doenças preexistentes e muitas vezes negligenciadas pelo sistema de saúde;

b) A agilidade na testagem da população de rua com sintomas e duas campanhas de testagem de todos profissionais lotados no serviço em relação ao Covid-19, objetivando

identificar os acolhidos e profissionais infectados, possibilitando o tratamento precoce da doença, assim como isolar os potenciais vetores de transmissão.

c) A criação de espaço de quarentena provisória, com objetivo de acolher pessoas em situação de vulnerabilidade social que, infectadas com o Novo Coronavírus, não necessitassem de internação hospitalar.

Observa-se, contudo, que o controle da Pandemia, especialmente no caso da população acolhida, só se tornou um desafio possível pelo trabalho desenvolvido de forma intersetorial e integrada entre as equipes técnicas do Consultório na Rua e Hotel Emergencial, garantindo o cuidado individual e a intervenção precoce.

4 TRABALHO DE CAMPO – AMOSTRA DE RESULTADOS

A produção do conhecimento na área da Assistência Social aumenta com os resultados das pesquisas realizadas por vários profissionais, nos diversos campos dos saberes. No lugar de trabalhadora do Sistema Único de Assistência Social, com formação em Serviço Social tivemos a oportunidade de atuar diretamente no campo em que foi realizada a pesquisa.

Como Assistente Social no Hotel Emergencial 1 Centro (Hotel Primus Mar Hotel), desde a inauguração em abril de 2020, participamos ativamente dos processos de construção da metodologia, planejamento e na execução direta do Projeto. Deste modo, estar inserida no campo da pesquisa, proporcionou a possibilidade de unir a observação participante e a pesquisa documental, e verificar a realidade empírica de forma bastante intimista. Através da inserção profissional, foi possível estar no interior do grupo observado, interagindo por longos períodos com os sujeitos.

A pesquisa documental propõe-se a produzir novos conhecimentos, criar novas formas de compreender os fenômenos e conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos (Sá-Silva; Almeida & Guindani, 2009). Os documentos analisados nesta pesquisa foram:

- Termo de Referência do Projeto Hotel Emergencial
- Plano de Trabalho do Projeto Hotel Emergencial
- Prontuários de Atendimento do Hotel Emergencial (registros administrativos internos)
- Ficha de Evolução do Hotel Emergencial (registros administrativos internos)
- Relatório de Gestão Hotel Emergencial

Salienta-se que uma das maneiras de alcançar os objetivos do trabalho com pessoas em situação de rua é conhecer melhor quem é essa população, quais suas características econômicas e sociais, sua identidade e desejos (ENAP, 2019). Através desta pesquisa foi possível a produção de um perfil dos usuários do Hotel Emergencial, suas características comuns, e a relação dos dados analisados com o contexto da Pandemia e prevenção do contágio da COVID-19 pela população acolhida pelo Projeto. A pesquisa foi realizada na primeira unidade do Projeto, Hotel Emergencial 1 - Hotel Primus Mar Hotel, situado na Rua Saldanha Marinho,181, bairro do Centro do município de Niterói- RJ. Esta unidade foi inaugurada em abril

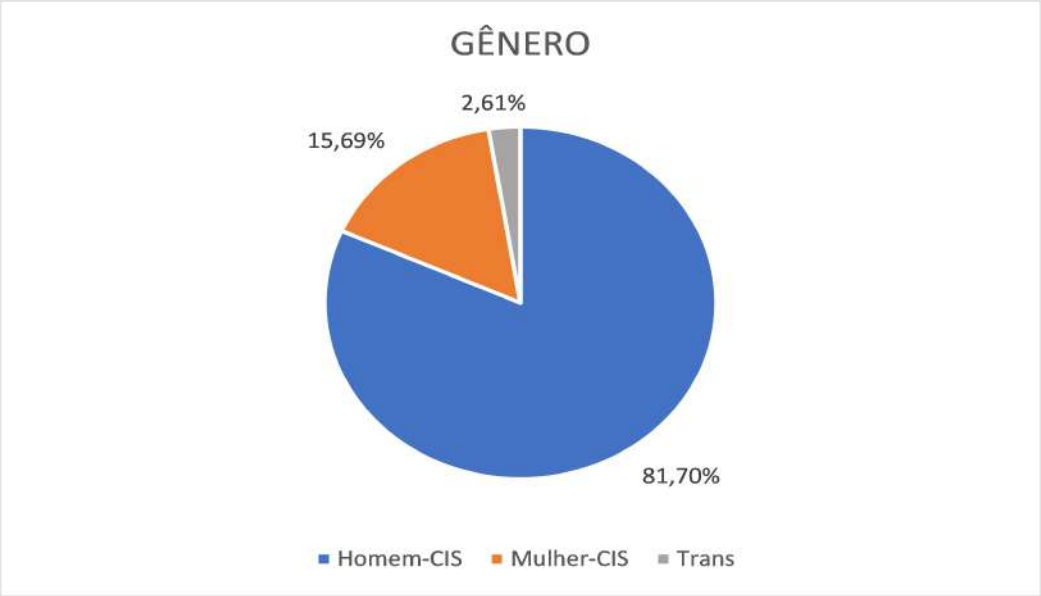
2020, com objetivo de acolher a população em situação de rua no município de Niterói e ofertar condições para que os acolhidos pudessem cumprir os protocolos de prevenção indicados pelas autoridades sanitárias para prevenção do Novo Coronavírus.

A observação participante ocorreu de abril a outubro de 2020, período em que durou o contrato dessa unidade do Hotel Emergencial. Consistiu na inserção naquele espaço de acolhimento e na interação direta com a população acolhida por meio de atendimentos sociais, realização de assembleias e de uma convivência intensiva com os sujeitos durante os seis meses de pesquisa. A pesquisa documental se deu de agosto a outubro de 2020, através de um levantamento quantitativo utilizando como fonte o principal instrumento de registro técnico (prontuários e fichas de atendimento[8]). O material utilizado nesta pesquisa faz parte da documentação de acesso exclusivo da equipe técnica do Hotel Emergencial. Fazendo parte do corpo técnico do Projeto, tivemos acesso irrestrito a essa documentação e a pesquisa foi submetida à apreciação da Coordenação de Gestão do Trabalho e Educação Permanente da Secretaria de Assistência Social e Economia Solidária de Niterói, que autorizou sua realização.

A análise dos documentos não fere ao sigilo profissional atribuído pelo artigo 17 da Resolução CFESS nº 273 de 13 março de 1993 - Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais, uma vez que os dados são apresentados apenas de forma quantitativa, sem identificação do sujeito ou qualquer particularidade que possibilite a identificação pessoal. No período compreendido pela pesquisa (abril a outubro de 2020), o Hotel Emergencial 1 acolheu no total 161 usuários (entre ativos e desligados). Porém a pesquisa analisou 153 prontuários, pois os demais não localizados se referiam a usuários que foram desligados imediatamente ao seu ingresso no Projeto, por não aderirem à proposta de trabalho, e desta forma, não preencheram o prontuário.

Inicialmente se buscou compreender qual perfil da população acolhida. Identificou-se que o perfil da população usuária desse serviço é majoritariamente composto por homens (81,7%) conforme demonstra o gráfico 1.

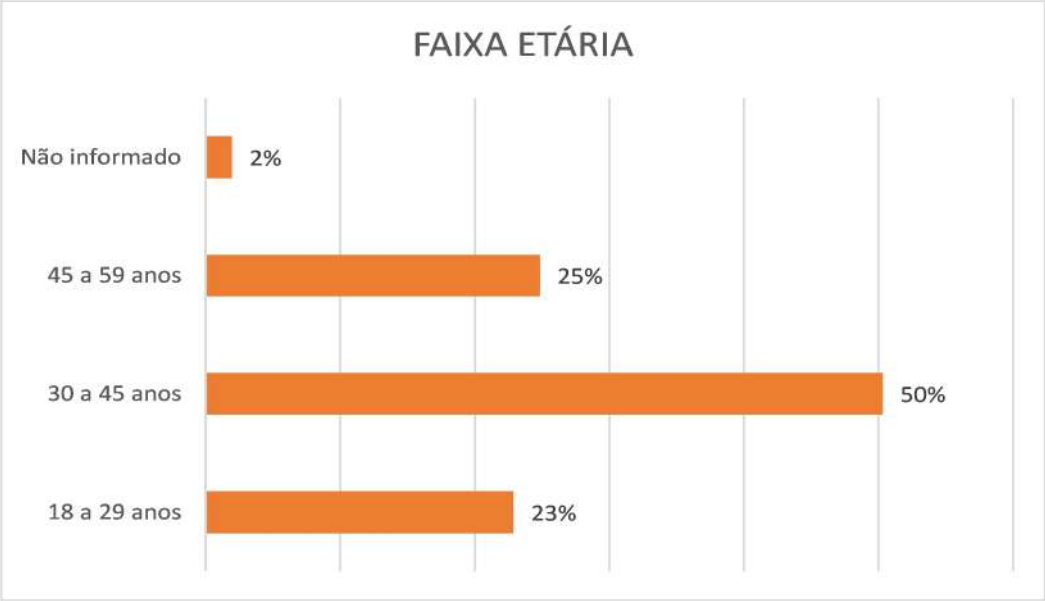
Gráfico 1: Percentual de acolhidos por gênero



Fonte: Autoria própria a partir da pesquisa nos prontuários Hotel 1, outubro/2020.

O Projeto Hotel Emergencial 1- Primus Mar Hotel era destinado apenas à população adulta em situação de rua, compreendida entre 18 e 59 anos. O gráfico 2 ilustra os percentuais de acolhidos por faixa etária, sendo 50% entre 30 e 45 anos de idade, 25% entre 45 e 59 anos de idade e 23% entre 18 e 29 anos de idade.

Gráfico 2: Percentual de acolhidos por faixa etária



Fonte: Autoria própria a partir da pesquisa nos prontuários Hotel 1, outubro/2020.

Outro indicador aferido se refere à classificação dos acolhidos por cor. Do total de acolhidos 82% se declaram pretos e pardos. Vale ressaltar que o preenchimento deste item no prontuário é obtido de forma auto declaratória, a fim de

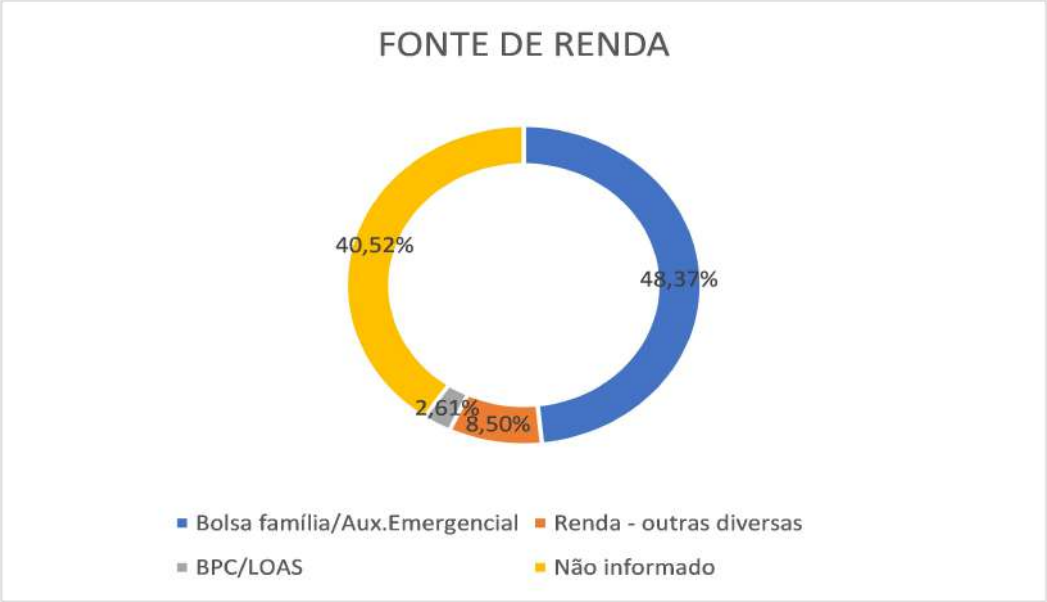
respeitar o critério de autodeclaração, dentro dos padrões utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e que constam nos formulários dos sistemas de informações como branca, preta, amarela, parda ou indígena.

É importante elucidar o contexto histórico que envolve a configuração étnica da população em situação de rua. Conforme dados do IBGE, em 2014, 76% dos mais pobres no Brasil são negros, número que aumentou muito se comparado com 2004, em que o número estava em torno de 73%[9].

Quanto à inserção no mercado de trabalho, a proporção dos que revelaram exercer atividade remunerada é menor do que os entrevistados que não exercem atividade geradora de renda. Do total de acolhidos 33% dos usuários informam exercer atividade laborativa.

No Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome coordenou a Pesquisa Nacional para População em Situação de Rua, em 2007 identificou 50.000 adultos em situação de rua em todo o Brasil. Essa pesquisa apontou que 47,7% dessa população, no Brasil, nunca teve carteira assinada ou não possuía vínculo empregatício há muito tempo. Destes, 52,6% trabalhavam no mercado informal. Ressalta-se que nesse período de pandemia, o auxílio emergencial[10] é apontado por quase 50% dos usuários como a principal fonte de renda, conforme demonstra o gráfico 3.

Gráfico 3: Percentual das principais fontes de renda dos usuários acolhidos



Fonte: Autoria própria a partir da pesquisa nos prontuários Hotel 1, outubro/2020.

A análise documental buscou identificar as principais motivações que corroboram para que esta população rompa vínculos familiares e comunitários e utilize as ruas como espaço de convívio e moradia convencional.

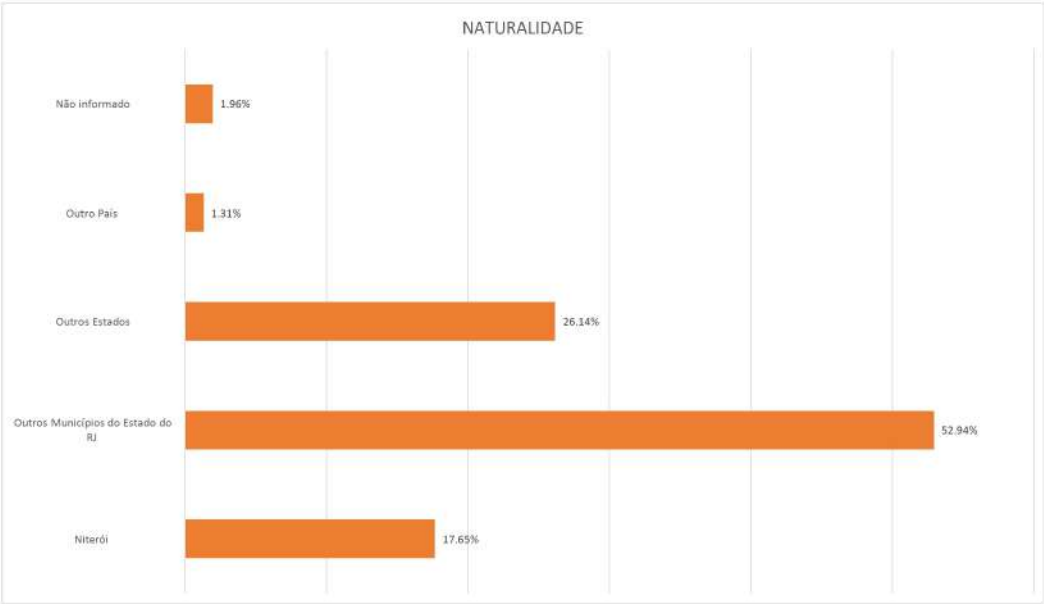
Os relatos de trajetórias e histórias de vida dos acolhidos revelam que as principais motivações de estarem em situação de rua estão relacionadas à: alcoolismo e/ ou o consumo prejudicial de drogas ilícitas (52% dos usuários do hotel relatam uso de álcool ou outras drogas), conflitos familiares, pessoas com vínculos sociais rompidos ou fragilizados, (apenas 39% dos usuários possuem algum tipo de contato/ rede social ou vínculo familiar).

Outro ponto observado se refere ao grande número de usuários que não são naturais do município de Niterói. O total de acolhidos, mais da metade, são oriundos de outros municípios no Estado do Rio de Janeiro (52,94%), de outros Estados (26,14%), de Niterói (17,65%), de outros países (1,31%) ou não informado (1,96%) a partir de pesquisa de autoria própria nos prontuários Hotel 1 em outubro de 2020.

Motivos como perda do emprego, a migração e busca de oportunidades melhores de vida em outras localidades justificam o alto número de migrantes entre os acolhidos no Projeto Hotel Emergenciais. Segundo Cunha (2005):

> Nas últimas décadas, a questão migratória no Brasil deixou de concentrar-se apenas no clássico movimento rural-urbano que, nos anos 50 e 60, preocupou e mobilizou a maior parte dos estudos. As migrações inter-regional, intra-regional, internacional e a mobilidade pendular (commuting) e a sazonal são cada vez mais reconhecidas como faces distintas desse fenômeno demográfico que aflora e ganha importância qualitativa e quantitativa em função das modificações ocorridas nas dimensões econômica, social e política em nível nacional e internacional.

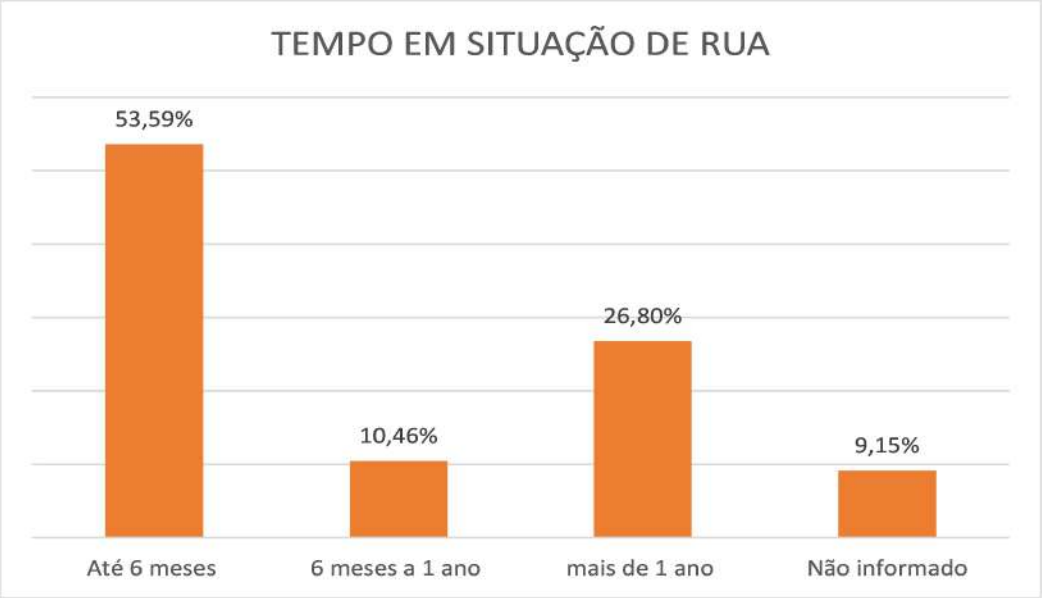
Gráfico 4: Naturalidade dos usuários acolhidos



Fonte: Autoria própria a partir da pesquisa nos prontuários Hotel 1, outubro/2020

De acordo com o gráfico 5, 53% declaram estar há pouco tempo em situação de rua, variando de dias até 6 meses. Esse dado, associado à naturalidade dos usuários, sugere mobilidade urbana e migração territorial.

Gráfico 5: Tempo em situação de rua



Fonte: Autoria própria a partir da pesquisa nos prontuários Hotel 1, outubro/2020.

Uma vez analisadas as principais características da população acolhida, reconhecendo assim um perfil geral dos usuários atendidos pelo Projeto, foi possível pontuar que esse grupo social vulnerável vivencia situações de trabalho, condições de vida e inserções sociais precárias. A falta de moradia convencional não é o único problema vivenciado pelas pessoas que integram esse grupo.

Como parte dos objetivos da pesquisa, que consiste identificar o êxito do Projeto Hotel Emergencial na mitigação dos impactos do contágio do Novo Coronavírus entre a população acolhida, esta etapa da análise se deteve as questões de saúde dos acolhidos, mais especificamente analisar de forma quantitativa o índice de contaminação pelo COVID19 entre os acolhidos no Projeto Hotel Emergencial 1- Primus Mar Hotel. De acordo com as informações colhidas nos prontuários pesquisados, no período de abril a outubro de 2020, do total de usuários acolhidos no Projeto Hotel Emergencial 1- Primus Mar Hotel, 9.8% dos usuários testaram positivo para COVID-19.

O método utilizado para esta constatação foi a realização dos testes rápidos pela equipe do Programa Consultório na Rua. Segundo informações da Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (SESRJ), o nome técnico deste teste é teste de imunocromatografia de fluxo lateral. O teste recebe essa denominação porque o resultado corresponde a uma alteração de cor quando o sangue colhido entra em contato com o reagente. O teste rápido para COVID-19 avalia a presença de dois tipos de anticorpos diferentes, IgG e IgM. O significado do teste depende de quais dessas proteínas foi identificada. Imprescindível destacar, que diante da realidade do

serviço executado no Hotel Emergencial, o teste rápido apresentou vantagens comparadas aos outros métodos de testagem. Os principais pontos positivos do teste rápido se referem à rapidez nos resultados, a praticidade, pois pôde ser realizado nas instalações do Hotel Emergencial e o baixo custo.

A realização dos testes rápidos consistiu numa ferramenta importantíssima no controle da epidemia de COVID-19 entre os acolhidos no Hotel Emergencial 1- Primus Mar Hotel. A realização da testagem possibilitou ainda a produção de informações epidemiológicas, uma vez que os dados eram registrados na ficha de notificação e direcionados aos Sistemas de Saúde pelos profissionais do Programa Consultório na Rua. Dos 9,8% de acolhidos infectados pelo COVID-19, constatou-se que a maioria apresentou sintomas leves (ou assintomáticos), que não demandaram intervenções médicas invasivas.

Segundo Varella (2020) cerca de 40% dos infectados permanecem assintomáticos; outros 40% desenvolvem sintomas leves semelhantes aos das viroses respiratórias corriqueiras, ou aos das gripes fortes que nos jogam na cama.

Como parte da metodologia de trabalho do Hotel Emergencial 1- Primus Mar Hotel, os usuários que apresentaram sintomas gripais, em geral cumpriam um isolamento preventivo, e ao ser constatado a infecção pela COVID-19 eram encaminhados ao Centro de Quarentena Provisória do município de Niterói.

Do total de usuários infectados pelo COVID-19, apenas 02 acolhidos necessitaram de internação hospitalar, e apenas um usuário necessitou de ventilação mecânica. O tempo médio das internações foi de 23 dias. Estes usuários receberam alta hospitalar, retornaram ao Hotel Emergencial e continuaram o acompanhamento ambulatorial, assistidos pela equipe do Programa Consultório na Rua.

Podemos concluir, no que tange à contaminação dos usuários acolhidos Hotel Emergencial 1- Primus Mar Hotel, que a taxa não foi considerada expressiva, visto que a contaminação pela COVID-19 foi positiva em menos de 10% do total de acolhidos. Todos os acolhidos infectados cumpriram os protocolos de isolamento social e demais cuidados de saúde prescritos.

Outro ponto que merece destaque é que não foi constatada taxa de mortalidade entre os acolhidos infectados no período da pesquisa e em 100% dos casos estudados houve a plena recuperação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que o momento atual de emergência sanitária e aprofundamento da crise social exige medidas excepcionais nos formatos de atendimento e criação de novas políticas públicas que objetivem a superação da crise por ora vivenciada.

O presente artigo teve como principal objetivo avaliar se o Projeto Hotel Emergencial I – Primus Mar Hotel, executado no Município de Niterói, contribuiu na prevenção e mitigação do contágio do novo Coronavírus entre a população em situação de rua atendida pelo Projeto.

As medidas de proteção, prevenção e cuidados tornaram-se estratégias primordiais na atenção a população socialmente mais vulnerável. Em um momento

politicamente delicado no Brasil, quando incertezas assolam a população e o medo passa a integrar o imaginário social, medidas urgentes se fizeram necessárias por parte dos gestores das políticas públicas.

O controle efetivo e eficiente da Pandemia COVID-19 e a redução dos seus impactos sociais e sanitários devem incluir medidas voltadas para população mais vulnerável. Desse modo ilustra-se na experiência Projeto Hotel Emergencial I uma importante estratégia de cuidado voltada à população em situação de rua.

Com a Pandemia e a decretação do isolamento social, ter espaço de moradia passou a representar segurança e possibilidade de se proteger contra o contágio do novo coronavírus.

No Brasil, país com enormes desigualdades sociais, ficou evidente que a população em situação de rua, que historicamente tem acessos restritos as políticas públicas, seria ainda mais prejudicada, sendo necessário a adoção de medidas que minimizassem os impactos da precariedade experimentada por esse público.

Com base na análise dos dados obtidos na pesquisa, destaca-se que o Projeto Hotel Emergencial I correspondeu a uma proposta de acolhimento que garantiu eficácia na mitigação dos efeitos perversos desta crise sanitária, assim como contribuiu na prevenção de futuros riscos de magnitude equivalente.

Importante destacar como ponto crucial na execução do Projeto, a intensificação de ações de saúde protagonizadas pela equipe do Consultório na Rua, através da difusão de informações sobre a prevenção e sobre sinais e sintomas da doença, da busca ativa de sintomáticos respiratórios, da oferta dos testes rápidos e todo acompanhamento e articulação dispensada conjuntamente a equipe do Hotel Emergencial.

A oferta de acolhimento institucional para população em situação de rua é um dos pilares centrais da Política de Assistência Social e, sobretudo neste momento de pandemia, tornou-se essencial que as pessoas em situação de rua pudessem ter acesso e condições de prevenção contra COVID-19. A ampliação das vagas em acolhimento institucional, através da implantação do Projeto Hotel Emergencial configurou-se como medida fundamental no município de Niterói.

As vulnerabilidades da população em situação de rua se tornaram mais visíveis com a pandemia, impulsionando a gestão Municipal de Niterói a ampliar a capacidade da rede de acolhimento institucional, através da implantação do Projeto Hotel Emergencial.

O referido Projeto cumpriu de forma satisfatória sua missão de mitigar os impactos da Pandemia entre a população em situação de rua no município de Niterói, porém bem sabemos que estratégias como essa, apenas minimizam, mas não resolvem a questão. Os direitos universais como habitação, acesso à água potável e segurança alimentar, deveriam ser garantidos a toda população independente da emergência de saúde vivenciada pelo país.

Mediante o exposto, é possível concluir que o Projeto Hotel Emergencial I alcançou o objetivo de minimizar o risco de exposição ao COVID-19, e assim de forma salutar reduzir os agravamentos e as fatalidades provenientes da infecção pelo COVID-19 entre a população em situação de rua atendida no Projeto.

Por fim, importa ressaltar que o acolhimento deve oferecer proteção e contribuir na construção de autonomia e da inserção social da população em situação de rua, não só como medida de combate a pandemia, mas como possibilidade de garantia de direitos básicos: moradia, alimentação, vestuário, atenção em saúde, permanência em família ou em comunidade etc., compreendendo que as desigualdades sociais promovem efeitos tão perversos como os provocados pela infecção do COVID-19.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, I. Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001. (2. ed. rev. ampl. 2003).

BRASIL, IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2015 / IBGE.

BRASIL. Pesquisa Nacional Sobre a População Nacional em Situação de Rua. Brasília-DF, 2009.

BRASIL., Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Política Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Primeiro censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: MDS/Sagi, abr. 2008.

_____. Censo do Sistema Único da Assistência Social (Suas). Brasília: MDS, 2013.

_____. Censo do Sistema Único da Assistência Social (Suas). Brasília: MDS, 2014.

_____. Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal. Extração de dados de setembro de 2015.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 24 dez. 2009.

BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, regulamenta a Lei nº 13.979, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 20 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8.742, de 7 de setembro de 1993.

BRASIL, Portaria nº 54, de 01 de abril de 2020, do Ministério da Cidadania. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-337-de-24-de-marco-de-2020/.

CALMON, T. As condições objetivas para o enfrentamento ao Covid-19: abismo social brasileiro, o racismo, e as perspectivas de desenvolvimento social como determinantes. Revista NAU Social, v. 11, n. 20, p. 131-136, 2020.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de

Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL R. Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. 2nd ed. São Paulo: Vozes; 2003.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Código de Ética do/a Assistente Social. Aprovado em 13 de março de 1993 com as alterações Introduzidas pelas Resoluções CFESS nº290/94, 293/94, 333/96 e 594/11. Brasília: CFESS, 1993. Disponível em: http://www. cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf

CURADO JC, Spink MJ. Multiplicidade de pobrezas nas políticas públicas contemporâneas: contribuições do construcionismo social e da teoria ator-rede. Diálogo [Internet]. 2014 [cited 2016 July 15] ;(27):134-42. Available from: http:// revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dial ogo/article/view/ 1815/1211 4.

CUNHA, José Marcos Pinto da. Migração e urbanização no Brasil: alguns desafios metodológicos para análise, Revista São Paulo em perspectiva, v. 19, n. 4, p. 3-20, 2005.

CUNILL-GRAU, Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. Revista Do Serviço Público, 66(2), 171 - 194. https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409

CHIZZOTTI A. Pesquisa em ciências humanas e sociais. São Paulo: Cortez;1995.

ESCOREL, S. Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

FERREIRA, F. P. M. População em situação de rua, vidas privadas em espaços públicos: o caso de Belo Horizonte 1998-2005. Belo Horizonte, 2005.

FIPE – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Censo da População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo, 2015 – Resultados. São Paulo: Fipe, 2015.

FLICK, U. Introdução à pesquisa qualitativa. Trad. Joice Elias Costa. 3. ed., Porto Alegre: Artmed. Rio de Janeiro, 2009.

GIL, A. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6. ed., 3 reimpr., São Paulo: Atlas, 2010.

GUNTHER, I. Pesquisa qualitativa v. pesquisa quantitativa: esta é a questão? Psicologia: Teoria e Pesquisa, Brasília, maio-ago. 22(2): 201-210, 2006.

GODOY, A. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. RAE – Revista de Administração de Empresas, São Paulo, 5 (3): 20-29, 1995.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In M. C. S. MINAYO (org.).

MINAYO MCS. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. Rio de Janeiro: Abrasco; 2004, 2001.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, Secretaria de Atenção Especializada à Saúde Departamento de Atenção Hospitalar, Domiciliar e de Urgência, documento Protocolo de Tratamento do Novo Coronavírus (2019-nCoV) publicado em 2020.

NERY, Marcelo. Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda? Rio de Janeiro, 2018.

NITERÓI, SASDH. Plano de Trabalho Hotel Emergencial, 2020.

NITERÓI, SASDH, Relatório de Gestão do Hotel Emergencial, 2020.

NITERÓI, SASDH. Termo de Referência do Centro de Quarentena, 2020.

NITERÓI, SASDH. Termo de Referência do Projeto Hotel Emergencial,2020.

RIO DE JANEIRO. Decreto Legislativo nº 05, de 16 de abril de 2020. Reconhece, para os fins do disposto no artigo 65 da lei complementar federal nº 101, de 04 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública em município do Rio de Janeiro.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos, GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Rev. Bras. de História & Ciências Sociais. n. I, p. 1-15, jul., 2009.

VARELLA, Drauzio. A epidemia Brasileira. Publicado em 26/04/2020, disponível em Artigo https://drauziovarella.uol.com.br/drauzio/artigos/a-epidemia-brasileira-artigo, 2020.

CAPÍTULO 5

EDUCAÇÃO INFANTIL E POLÍTICAS PÚBLICAS:

Análise do Programa "Mais Infância" no Município de Niterói-RJ

Fernanda Pinheiro de Macedo

Rosane Barbosa Marendino

Gisele Coelho de Oliveira

Waleska Yone Yamakawa Zavatti Campos

RESUMO

O programa “Mais Infância” é definido como uma política pública de efetivação da garantia do direito à educação da população infantil niteroiense e tem como um de seus principais objetivos a expansão do número de vagas oferecidas às crianças na faixa etária de 0 a 5 anos na rede municipal de ensino de Niterói-RJ. Diante disso, o presente artigo aborda a política do atendimento educacional à primeira infância no município de Niterói-RJ e tem como objetivo verificar de que forma o programa analisado endossa a garantia do direito à educação da população infantil de 0 a 5 anos, previsto na legislação nacional. O texto foi escrito a partir de revisão de literatura e de análise documental, tendo em vista a necessidade de acessar documentos oficiais e marcos legais que dão suporte às políticas públicas referentes à situação da infância e da Educação Infantil no Brasil e no município de Niterói. As conclusões do presente estudo revelam que, historicamente, houve avanço significativo da legislação a favor da primeira infância a partir do momento em que se reconheceu a criança como cidadã, ou seja, como sujeito de direitos. Foi possível perceber, além disso, que o Programa “Mais Infância” contribuiu efetivamente para ampliar o acesso e a permanência de crianças na Educação Infantil no município de Niterói.
Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação Infantil. Democratização da Educação. Programa Mais Infância.

ABSTRACT

The "Mais Infância" Program is a public policy to enforce the guarantee of the right to education of the Niterói child population and has the expansion of the number of places offered to children age 0 to 5 in the municipal school system as its the primary objective. Therefore, this paper discusses the policy of educational assistance to early childhood in the city of Niterói-RJ and aims to discuss the expansion of educational assistance for children made possible by the "Mais Infância" program, implemented in 2013 by the then Mayor Rodrigo Neves. The study was carried out based on a literature review and documental analysis, given the need to access the official documents and legal frameworks that support the public policies regarding childhood and Childhood Education in Brazil and Niterói. The results of this study reveal that, historically, there has been significant progress in legislation in favor of early childhood from the moment that it recognized children as citizens and right-holders. It was also possible to notice that the "Mais Infância" program effectively contributed to expanding the access and permanence of children in Early Childhood Education in Niterói.
Keywords: Public Policies. Childhood Education. Democratization of Education. Mais Infância Program.

1 INTRODUÇÃO

A infância nem sempre foi foco de políticas públicas nacionais, e a história do seu atendimento no Brasil mostra tendências diferenciadas em razão das concepções de infância que orientavam esse atendimento nas esferas políticas e educacionais. O histórico do atendimento à infância no Brasil é marcado por muitas transformações sociais, econômicas e educacionais que propiciaram a elaboração da legislação vigente. Nas últimas três décadas, a Educação Infantil conquistou avanços significativos na política pública nacional em favor do atendimento da criança, e a concepção que orienta esse atendimento institucional passou do assistencialismo para o caráter educacional. A partir da promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), essa etapa da educação básica foi reconhecida na política educacional brasileira como um direito em várias leis e documentos oficiais. Dentre eles, destacamos o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que reitera o direito da criança a esta etapa de ensino (BRASIL, 1990); e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (BRASIL, 1996), que reconheceu a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica. Desde então, a educação da população infantil de 0 a 5 anos tem vivenciado mudanças relevantes no âmbito das políticas públicas, das práticas e da gestão.

Outra importante conquista foi a inserção da Educação Infantil, em 2007, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 2007). A legislação nacional mais recente sobre o tema é a alteração feita na LDB/96 por meio da Lei nº 12.796/2013 que regulamenta a alteração do artigo 208 da Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 59 de 2009, tornando obrigatória e gratuita a educação dos 4 aos 17 anos (BRASIL, 2009a).

Ademais, alguns documentos legais, como as Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação Infantil (DCNEI) (BRASIL, 2009b), reforçam e qualificam o aparato normativo na luta pela garantia ao direito das crianças de 0 a 5 anos à Educação Infantil. Mais recentemente, o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) estabeleceu como meta 1 a universalização, até 2016, da pré-escola, assim como a ampliação da oferta de Educação Infantil em creches. Tal esforço configura-se como mais uma conquista no contexto de consolidação da Educação Infantil no Brasil.

Todo esse processo de fortalecimento da Educação Infantil insere o atendimento das crianças de 0 a 5 anos na agenda das políticas públicas, considerando que, ao ser reafirmada como direito público subjetivo, cabe ao Estado assegurar essa garantia por meio da ampliação do acesso e da qualidade no atendimento com espaços físicos adequados e materiais que promovam o desenvolvimento integral das crianças, além da formação específica de seus professores. Nunes e Corsino (2013, p. 342) enfatizam que "a expansão da educação infantil não pode prescindir da qualidade do serviço prestado à população". Nesse processo, um grande desafio se impõe aos municípios, atentando ao fato de serem eles os responsáveis prioritários pelo atendimento a essa etapa de ensino.

O município de Niterói-RJ, campo de nosso estudo, vem acompanhando os avanços nas políticas educacionais para a Educação Infantil e tem se adequado às

prerrogativas legais. O programa surgiu devido à demanda histórica por vagas na Educação Infantil do município, integrando os esforços do governo municipal para auxiliar na erradicação da pobreza. Diante disso, este trabalho tem por objetivo verificar de que forma o programa analisado endossa a garantia do direito à educação da população infantil de 0 a 5 anos, previsto na legislação nacional. As questões que orientam esta pesquisa são: quais estratégias de implementação das políticas públicas estão presentes no programa e quais os efeitos decorrentes de sua aplicação na garantia do acesso e permanência das crianças nas instituições de Educação Infantil?

A presente investigação é justificada pela necessidade de ampliar os estudos sobre políticas públicas voltadas à Educação Infantil. Assim, os desafios de consolidação do direito têm sido amplamente discutidos por pesquisadores e estudiosos da área, e o tema tem se configurado como espaço de disputas, debates e diferentes concepções, demandando pesquisas que investiguem tanto os impactos do ordenamento legal, quanto dos programas e projetos implementados. O documento elaborado pela Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE) identificou a existência de uma forte disputa de sentidos no campo da Educação Infantil:

> uma concepção que defende que esta é direito e que as crianças pequenas- assim como todos os seres humanos são sujeitos de direito; outra que enfatiza que a educação na primeira infância é instrumental, sendo esta a motivação para que seja priorizada, e que concebe as crianças como capital humano que gera alta taxa de retorno. Também observamos que por trás desta disputa havia outra: a centralidade ou não da própria infância. E ainda outra, que gira em torno da neurociência, onde argumentos pretensamente científicos vem afirmar um determinismo à vida das crianças, relacionado a estímulos recebidos na primeira infância (CLADE, 2011, p. 5).

É no conjunto destas contradições que se justifica a necessidade de desenvolvimento desse estudo, situado no campo das políticas públicas de educação. Ademais, é preciso compreender o papel da gestão municipal nesse processo. Nesse sentido, o estudo das iniciativas já implementadas serve ao propósito duplo de trazer quais aspectos positivos o programa apresenta, e ainda, de analisar as fragilidades das ações.

Apoiamos nossa análise sobre políticas públicas direcionadas à infância nos estudos de Kramer (2003; 2005), Nunes e Corsino (2013), e Moraes (2011), que estudam a situação da infância e as políticas educacionais voltadas para a Educação Infantil. Além disso, buscamos autores que estudam o Programa "Mais Infância", como Ribeiro (2018), Araújo (2018), Gomes (2014) e Mendes (2018), uma vez que ajudam a compor uma base para aprofundar o entendimento sobre nosso objeto de estudo.

Neste estudo utilizamos como metodologia, preponderantemente, a revisão de literatura e a análise documental, tendo em vista a necessidade de acessar documentos oficiais e marcos legais que dão suporte às políticas públicas referentes à situação da infância, da Educação Infantil no Brasil e no município de Niterói. Ademais, consultamos legislações municipais vigentes, portarias, referenciais

pedagógicos e fizemos a coleta de dados junto à Fundação Municipal de Educação.

Supõe-se, inicialmente, que o Programa "Mais Infância", contribuiu para consubstanciar a universalização da pré-escola no município de Niterói em decorrência da implantação de novas escolas e o consequente aumento do número de vagas. No entanto, o atendimento às crianças de 0 a 3 anos ainda se apresenta como um grande desafio.

O artigo está organizado em três seções, além de introdução e considerações finais. Na primeira seção apresentamos o percurso teórico desenvolvido para a escrita do presente estudo, abordando as concepções de política pública, de Educação Infantil e infância, a partir de autores com os quais buscamos dialogar. Ainda nesta seção, trazemos à tona o Programa "Mais Infância" que faz parte do plano estratégico da gestão municipal (2013-2033), descrevendo os caminhos trilhados para a efetivação da garantia do direito à educação da primeira infância. Apresentamos, ainda, o nosso lócus de estudo, no caso o município de Niterói – RJ. Na terceira seção, apresentamos a metodologia do estudo. Em seguida, na quarta seção analítica, desvelamos os resultados do referido programa no que tange à expansão e à matrícula. Nas considerações finais, retomamos alguns aspectos do programa, com o objetivo de contribuir para o debate das políticas públicas voltadas para a população infantil, e anunciamos questões que remetem a novos estudos sobre o tema, não tratadas no presente estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas Públicas e Educação Infantil

No processo de construção do nosso campo teórico, identificamos a necessidade de entender os conceitos do termo políticas públicas. Acerca disso, apoiamos nossa leitura nas considerações de Souza (2006), autora que salienta a importância de que as políticas públicas sejam elaboradas como uma devolutiva a determinadas questões sociais. Ainda segundo ela, a política pública é uma área de conhecimento da ciência política, de modo que a formulação de políticas públicas traduz e se desdobra em propostas de eleição de programas, projetos, base de dados, sistemas de informações e pesquisas. Oliveira (2010) elabora um quadro sobre algumas das principais definições de políticas públicas, a partir dos estudos de Souza (2003), o qual apresentamos a seguir:

Quadro 1 - Concepções de políticas públicas

Autor	Definição de Políticas Públicas	Ano
Mead	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.	1995
Lynn	Conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.	1980
Peters	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos.	1986
Dye	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.	1984
Laswell	Responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.	1958

Fonte: Oliveira (2010, p. 94).

A partir do mapeamento de concepções de políticas públicas, Souza (2003) elaborou a seguinte definição para esse conceito:

> Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou entender por que o como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2003, p. 13).

Sendo assim, assumimos neste artigo a compreensão de políticas públicas como o conjunto de atuações que o Poder Público implementa, objetivando a execução de seu dever relativo aos direitos dos cidadãos, no caso o direito à educação na primeira infância. Em relação à análise de uma política pública, Souza (2006 *apud* MORO, 2017) enfatiza que o foco deve estar em construir:

> Estreita relação com a identificação do problema para o qual aquela política foi formulada, considerando qual problema ela visava corrigir. Segundo a autora, o pesquisador responsável pela análise deve compreender o problema originário da política, os conflitos e/ou impasses decorrentes, o papel e envolvimento dos indivíduos, grupos e instituições responsáveis por promovê-la e/ou implementá-la, assim como dos indivíduos por ela afetados. (SOUZA, 2006 *apud* MORO, 2017 p. 45-46).

A Educação Infantil neste trabalho é concebida como direito da criança e resultado de lutas históricas. Como primeira etapa da Educação Básica, a educação infantil está alicerçada por uma gama de prerrogativas legais e normativas. A Constituição de 1988 trouxe avanços na concepção de criança ao reconhecê-la como sujeito de direitos, e, portanto, cidadã. Posteriormente, a LBD/96, assim como as resoluções educacionais a favor da primeira infância dela decorrentes, delinearam perspectivas de aprimoramento do atendimento à população infantil de 0 a 5 anos.

Nas prerrogativas legais, a Educação Infantil tornou-se a primeira etapa da Educação Básica e a criança passou a ser concebida como cidadã de direitos, com necessidades próprias, com "capacidades a serem desenvolvidas através da educação em todos os seus aspectos, com a ação complementar da família e da comunidade" (GUIMARÃES, 2017, p.127). Conforme o artigo 29 da LDB/96: "A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade" (BRASIL, 1996).

Essas conquistas inseriram a população infantil no sistema educacional em termos legais, assegurando o direito à educação. Nesta perspectiva, a criança deve ser considerada sujeito histórico e de direitos. Assim, baseamos nossos estudos em autores que defendem a infância, a criança e a Educação Infantil como direito social,

e tomamos como referência os estudos de Kramer (2003, 2005), Nunes e Corsino (2013), Moraes (2011), e demais autores que valorizam as crianças como sujeito histórico, social e cultural.

2.2 Mais Infância: uma política pública para educação da primeira infância no município de Niterói - RJ

O município de Niterói–RJ, cenário da nossa pesquisa, ocupa um lugar de destaque na região metropolitana do Rio de Janeiro, tem o sétimo maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do país e é o primeiro colocado entre os municípios do Estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2010). Ainda de acordo com dados do IBGE, o PIB de Niterói era de R$ 12.537.081 mil; o PIB per capita era de R$ 25.726. A população estimada em 2020 é de 515.317 habitantes. No que tange à área educacional, observa-se a presença expressiva de diversas instituições de ensino, tais como universidades, escolas públicas e particulares (IBGE, 2010).

De acordo com levantamento do Anuário Multicidades 2020, lançado pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Niterói é o município do estado do Rio de Janeiro que mais investe em educação por aluno. Conforme estudo realizado com base em números da Secretaria do Tesouro Nacional, o investimento do município por aluno em 2019 foi de R$ 18.649,83. Mais que o dobro da média nacional, que foi de R$7.662,13 (NITERÓI..., 2021). A valorização de alunos e profissionais e abertura de novas escolas fizeram a cidade subir no ranking.

No que tange à Educação Infantil, foco do nosso estudo, seu histórico revela que o atendimento à população infantil no município teve sua origem na década de 1970, quando foi inaugurada a primeira UMEI no ano de 1975, ainda com o nome de Jardim de Infância Rosalina de Araújo Costa. Até o ano de 1978 não havia uma política municipal voltada para o atendimento à primeira infância, e até início dos anos 1990 coube exclusivamente à família ou a entidades assistenciais exercerem papel central nesse setor (PICANÇO, 2003).

A preocupação com a efetivação do direito das crianças de 0 a 5 anos tem como marco a década de 1990, período em que a Secretaria e a Fundação Municipal de Educação assumem o trabalho nas creches e pré-escolas antes administradas pela Secretaria de Bem-Estar Social. Sonia Kramer (2005), pesquisadora da educação da primeira infância, traz uma importante reflexão sobre a responsabilidade legal de municípios para com a educação das crianças de 0 a 5 anos, assim como os desafios que a eles se impõem a partir da LDB/96.

> [...] Creches e pré-escolas passam, então, a ser consideradas legalmente instituições educativas que devem estar sob a coordenação das Secretarias Municipais de Educação (SMEs). Essa mudança não se faz por simples e determinação legal; é um processo gradativo de reestruturações das SMEs, exige reestruturações que vão das regulamentações dos Conselhos Municipais de Educação (CME), reorganização das SMEs e alocação de recursos físicos (instalações, equipamentos, materiais) e financeiros, à qualificação, formação, ao plano de carreira, ao vínculo empregatício, entre outros, dos profissionais que trabalham na Educação Infantil. (KRAMER, 2005, p. 21).

Desse modo, percebemos muitos desafios à garantia do acesso à Educação Infantil, dentre os quais dois principais são garantir o acesso à vaga e, posteriormente, viabilizar a permanência da criança nessa etapa da educação, principalmente na pré-escola, que é um período com matrícula obrigatória a partir dos quatro anos de idade (BRASIL, 2013).

O Programa "Mais Infância" configura-se como uma política pública municipal para a promoção de garantia dos direitos da população infantil, bem como traduz para a primeira infância os grandes compromissos assumidos pelo governo municipal no Plano Estratégico. Esse conjunto de medidas surge em uma conjuntura de propiciar uma educação pública de qualidade para as crianças de 0 a 5 anos que, como cidadãs do município, possuem direito a um atendimento prioritário no campo das políticas sociais, incluindo-se o direito à educação. Sobre a educação da população infantil como direito, Kramer (2003) sinaliza que:

> A educação da criança é um direito – não social, mas um direito humano. A educação da criança pequena é um direito social porque significa uma das estratégias de ação (ao lado do direito à saúde e à assistência) no sentido de combater a desigualdade, e é direito humano porque representa uma contribuição, dentre outras, em contextos de violenta socialização urbana como os nossos, que se configura como essencial para que seja possível assegurar uma vida digna a todas as crianças (KRAMER, 2003, p. 56).

Cabe ressaltar que a garantia do direito à educação perpassa a elaboração e execução de políticas públicas educacionais que tenham como escopo não só a garantia do acesso, mas também a permanência e a promoção de um atendimento de qualidade. Isso implica, por parte do poder público a realização de o planejamento de espaços e provisão das instituições com mobiliários e materiais adequados à primeira infância; o investimento na formação dos professores e gestores; a elaboração de diretrizes curriculares; dentre outras ações que vão requerer a destinação de recursos públicos para a sua efetivação. O atendimento à criança pequena na política pública aqui estudada se fundamentou em alguns princípios: o respeito aos direitos da criança; a qualidade pedagógica; a inclusão social e a formação cidadã.

Nessa perspectiva destacamos que o referido programa integra o Plano Estratégico 2013 – 2033 da Prefeitura de Niterói. Para contextualizar a apresentação do Programa Mais Infância, analisamos brevemente esse documento que orienta a gestão municipal ao longo de vinte anos. Tal plano contempla o desenvolvimento de curto, médio e longo prazo para a cidade de Niterói, visando o ano-limite de 2033. O documento elaborado para o município, e denominado "Niterói que Queremos" foi lançado no dia vinte um de novembro de 2014 e se apresenta com o seguinte propósito:

> (...) ser utilizado como mapa que vai orientar os esforços, políticas públicas e investimentos na cidade ao longo dos próximos 20 anos. O conteúdo, os desafios a serem enfrentados e as ações e propostas a ele associadas foram definidos em diálogo com a sociedade, sendo esta seu principal coautor e protagonista na definição das estratégias aqui

> contidas. É, portanto, um Plano para a sociedade, e não um plano da Prefeitura de Niterói. (NITERÓI, 2014, p.13).

Em relação ao diálogo com a sociedade, a participação da população foi viabilizada por meio de uma plataforma digital, o Portal Niterói que Queremos[1] no qual foi desenvolvida uma pesquisa web de opinião acerca dos principais problemas da cidade. Esse levantamento, realizado em 2013, contou com a participação de 5.774 adultos pela plataforma digital e 5300 crianças da rede pública municipal de educação pelo Concurso "Criando a Niterói do Amanhã". Tal ação teve por objetivo ajudar a traçar um diagnóstico preciso acerca dos desafios e problemas das regiões do município, e as crianças participaram por meio de redações e desenhos. Em seguida, realizou-se um congresso regional com a participação de cerca de 1.000 munícipes cujo objetivo era de compartilhar as questões apontadas na pesquisa e traçar diretrizes para orientar a cidade ao longo dos próximos vinte anos.

O documento estratégico contém projeções políticas para diversas áreas, entre elas: educação, assistência social, segurança, saúde, turismo, desenvolvimento econômico e meio ambiente. O plano delineia um breve histórico da cidade, contemplando seus principais problemas, apresenta metas e estratégias para um tempo determinado.

A visão de futuro presente no plano foi organizada por especialistas e lideranças municipais, inspirada em análises de tendências globais das grandes cidades e anseios da população niteroiense. O plano ressalta que cada tema estratégico está em articulação com os demais, o que confere sentido e significado na garantia de "alcance do destino final" (NITERÓI, 2014, p. 15) que é transformar a cidade de Niterói-RJ na melhor cidade do Brasil para se viver e ser feliz.

O Programa "Mais Infância", que se constitui como uma política pública voltada para a educação da primeira infância no município de Niterói, está inserido na área de resultado intitulada "A Niterói que queremos será: escolarizada e inovadora". Essa seção do documento tem como um de seus principais desafios "efetivar a cobertura do ensino, com foco na Educação Infantil e no Ensino Fundamental" (NITERÓI, 2014, p. 268), e o "Mais infância" foi elaborado como um dos 32 projetos estruturantes para o período 2013-2016.

Segundo os formuladores do documento "Niterói que Queremos", a Educação Infantil é percebida como campo estratégico para o desenvolvimento das crianças. Logo, o investimento na educação das crianças de 0 a 5 anos é imprescindível para o sucesso escolar. O documento enfatiza que "crianças que frequentaram a pré-escola têm maiores chances de concluir os Ensino Fundamental, Médio e Superior, e também apresentam desempenho melhor nas avaliações de proficiência" (NITERÓI, 2014, p. 140).

Ainda de acordo com o documento, o desafio que naquele momento ressoava para a prefeitura era de atuar em conjunto com as famílias que não matricularam seus

filhos em creche. A matrícula nessa idade fomenta o desenvolvimento das crianças de 0 a 3 anos, e permite o estímulo e acompanhamento de profissionais qualificados. Em 2014, os números indicavam que 90,07% das crianças niteroienses de 4 e 5 anos frequentavam a pré-escola, o que significa uma proximidade da universalização.

Todavia, visto que a Educação Infantil de 0 a 3 anos não é obrigatória, o número de crianças dessa faixa etária matriculadas nas creches de Niterói era de 40,2% (NITERÓI, 2014, p. 140). O plano estratégico ressaltava, ainda, a imprescindibilidade de minorar os fatores de risco às famílias em condições de vulnerabilidade social, destacando que elas requerem atendimento diferenciado.

Na mesma direção, o programa "Mais Infância" tinha como escopo assegurar uma política efetiva de garantia de direito às crianças niteroienses de 0 a 5 anos de idade. Para isso, o documento propunha a expansão da rede de Educação Infantil no município em 80%, o que possibilitaria 3.000 novas vagas para faixa etária de 0 a 5 anos. Nesse sentido, havia o plano de inaugurar 5 novas Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEIs) por ano até 2016, atingindo a marca de 20 novas instituições em tempo integral.

Gisele Araújo (2018), em sua dissertação sobre o programa "Mais Infância", constatou que o programa trazia algumas metas relacionadas à expansão da oferta de vagas, são elas: a ampliação em 50% das matrículas da Educação Infantil até 2016; universalização, até 2016, do atendimento das crianças de 4 a 5 anos; adequação da infraestrutura física e pedagógica das UMEIs, atendendo com qualidade as distintas faixas etárias; e municipalização, até 2016, de 30% das Unidades de Educação Infantil (Creches Comunitárias) que integram o Programa Criança na Creche[2].

O documento "Niterói que Queremos" afirmava que o programa tinha parceria com o Governo Federal, através do Programa 'Brasil Carinhoso[3], para investimento na construção e custeio das novas UMEIs. Ademais, a prefeitura informou a população através de folder que o programa contava, também, com recursos do Proinfância[4]. Rosana Ribeiro, pesquisadora de políticas públicas para Educação Infantil, afirma em sua análise do programa que:

> Em folder promocional sobre o "Mais Infância", há a afirmação de que o programa conta com o apoio do governo federal e integra os esforços do município para erradicar a pobreza na cidade, sendo seu principal objetivo a garantia dos direitos da infância através da "qualidade pedagógica, da inclusão social e da formação cidadã". (RIBEIRO, 2018, p. 56).

Em relação ao financiamento do programa Flavia Araujo (2016), em artigo científico que trata da universalização da pré-escola em Niterói, observa inicialmente o apoio financeiro que o programa recebeu da instância federal, o que pode ser referendado pela fala do então secretário de educação Professor Waldeck Carneiro no ano de 2013 em matéria publicada pela Fundação Municipal de Educação (FME):

> Para compararmos a importância disso, podemos falar que é um valor referente à construção de 20 creches como a Zilda Arns, que foi feita com R$5,3 milhões de verba do Governo Federal, através do projeto Brasil Carinhoso para o Mais Infância, criado pelo atual governo municipal. A creche que inauguramos hoje poderia ser montada em qualquer país, dito desenvolvido, do mundo, tamanha é a sua qualidade física e funcional", enfatizou Waldeck. (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI, 2013).

Apesar disso, a autora ressalta que a condição dos terrenos do município altamente urbanizado levou à não adoção dos modelos de creche do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os quais demandam terrenos muito extensos, dificultando o recebimento de apoio. Nesse segundo momento "[...] foram mobilizados e investidos recursos do próprio tesouro municipal em tempos de crise econômica" (ARAUJO, F., 2016, p. 61). Segundo análise de Macedo, Pereira e Rodrigues (2014), o programa "Mais Infância" baseia-se nas seguintes diretrizes:

> 1ª Expandir os equipamentos da Educação Infantil, de acordo com projeto arquitetônico que expresse a proposta político pedagógica da rede e a especificidade do atendimento.
>
> 2ª Dotar as UMEI de professores de educação física, artes e música, visando o desenvolvimento integral da criança de 0 a 5 anos.
>
> 3ª Ampliar os horários de toda rede de atendimento de 0 a 5 anos, visando a crescente qualidade do trabalho pedagógico.
>
> 4ª Investir na infraestrutura das UMEI, adequando os espaços físicos e dotando-as dos recursos pedagógicos necessários à melhoria do atendimento.
>
> 5ª Promover, através dos Conselhos Escola Comunidade (CEC), a participação de todos os segmentos da sociedade em amplo debate sobre a melhoria da qualidade de Educação Infantil no município.
>
> 6ª Estabelecer parcerias com Instituições de Ensino Superior para constante formação do profissional que atua neste segmento. (MACEDO; PEREIRA; RODRIGUES, 2014, p. 6-7).

A Diretoria de Educação Infantil da Fundação Municipal de Educação (FME) aponta, no seu Relatório Anual (NITERÓI, 2016) que o "Mais Infância" não foi pensado como um programa de expansão apenas da rede física, mas como uma proposta de expansão e reestruturação da rede existente, tanto em termos estruturais quanto pedagógicos. A autora Zilma de Moraes (2011) aponta que:

> [...] os ambientes construídos para as crianças deveriam atender a cinco funções relativas ao desenvolvimento infantil, no sentido de promover: identidade pessoal, desenvolvimento de competência, oportunidades para crescimento, sensação de segurança e confiança, bem como oportunidades para contato social e privacidade. (DAVID; WEINSTEIN, 1987 *apud* MORAES, 2011, p. 109).

De acordo com Gomes (2014), o Programa "Mais Infância", enquanto política pública de Educação Infantil do município de Niterói, possui 5 eixos: expansão do número de vagas, com construção de novas unidades dotadas de projeto arquitetônico específico; melhoria do atendimento às crianças através de aquisição de recursos pedagógicos específicos para faixa etária; adequação dos espaços físicos das escolas existentes; ampliação dos horários de toda rede de atendimento de 0 a 5 em horário integral; qualificação os profissionais da Educação Infantil, estabelecendo programa em parcerias com Instituições de Ensino Superior para constante formação do profissional.

A seguir, apresentamos a metodologia do estudo.

3 CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

O presente trabalho está alicerçado em uma pesquisa qualitativa realizada a partir de análise documental e de levantamento bibliográfico. Segundo Lüdke e André (2020), a análise documental é um importante instrumento de pesquisa "seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema" (p. 45). Optamos pelo levantamento de fontes bibliográficas e documentais dos marcos legais que dão suporte às políticas públicas referentes à situação da infância e da Educação Infantil, que irão subsidiar um panorama teórico de discussão para fundamentar o objeto desta pesquisa. Nesse sentido, as principais fontes são documentos impressos e digitais que norteiam a Educação Infantil no Brasil e no município de Niterói, além de documentos oficiais sobre o Programa "Mais Infância".

Após levantamento de pesquisas relacionadas ao nosso objeto de estudo, foram encontradas quatro dissertações, uma monografia de especialização *lato sensu*, artigos acadêmicos, além de documentos institucionais, relatórios, dados estatísticos, e notícias em páginas institucionais na internet. Tal levantamento forneceu importantes elementos sobre a trajetória do programa e contribuiu para o desvelamento das concepções e sentidos, principalmente em relação ao direito à Educação Infantil, que nortearam sua implementação.

Em seguida, analisamos o material qual seria mais relevante à nossa pesquisa

e elegemos como aporte as pesquisas de Gomes (2014), Araujo, F. (2016), Araújo, G. (2018), Ribeiro (2018) e Mendes (2018), que analisam e discutem políticas públicas educacionais do município de Niterói, em particular o Programa "Mais Infância". Essa escolha foi fundamentada na percepção de que esses textos e documentos trazem recursos e subsídios pertinentes em relação à implementação da política pública em análise, e viabiliza uma avaliação da sua efetividade.

De acordo com os estudos de Gisele Araújo (2018), o Programa "Mais Infância": "[...] é a materialização de um projeto que prevê a expansão da Rede, a qualificação do profissional de Educação, a requalificação de escolas existentes e a atual reorganização do currículo da Educação Infantil, incluindo a implementação de horário integral." (p.16). Como veremos a seguir, essa política pública para a Educação Infantil do município de Niterói foi criada no ano de 2013 com finalidade possibilitar uma política de garantia de direitos para a infância, pautado em princípios da qualidade, inclusão social e da formação cidadã.

Na próxima seção, abordaremos e discutiremos os resultados.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na seção anterior procuramos fazer uma apresentação geral da proposta do "Mais Infância", e nos parágrafos seguintes avaliamos quais foram as melhorias decorrentes de sua implementação. Vale destacar que, no início de 2013, a rede municipal de educação contava com 26 UMEIs e, em 2016, passou a ter 43. Assim, no período de três anos houve um aumento de 17 unidades, equivalendo a um aumento maior que 60%. Já em dezembro de 2020, esse número passou para 46, ou seja, em sete anos do programa ocorreu um aumento de 80%, decorrente das novas unidades, estatizações das creches comunitárias e municipalizações. A Educação Infantil da rede municipal de Niterói encontrava-se, no final de 2020, constituída por 46 Unidades Municipais de Educação Infantil, 20 Creches Comunitárias conveniadas (C.C) e 13 escolas de Ensino Fundamental com Educação Infantil.

Flávia Araujo (2016) traz pertinentes informações para refletirmos acerca dos desafios de uma política pública de expansão da Educação Infantil que esteja atrelada à redução das desigualdades sociais, como é o caso do programa estudado no presente artigo, ao observar a discrepância de atendimento entre os bairros de classe média e bairros populares.

> Em 2013, com uma nova gestão na Prefeitura de Niterói, é elaborado um plano de 20 anos denominado Niterói que Queremos para a cidade (2013-2033). O diagnóstico da educação na cidade apontava para distribuição desigual de equipamentos escolares, ocasionando diferenças acentuadas nas taxas de matrícula na pré-escola. Nesta perspectiva, enquanto no bairro de Icaraí 90% das crianças de 4 e 5 anos frequentavam a escola, em 2013, na região do Largo da Batalha, Maceió e Itiitioca apenas 54,9% das crianças estavam matriculadas (ARAUJO, F., 2016, p. 64).

De acordo com a Fundação Municipal de Educação (FME), a expansão da educação da população infantil através do Programa Mais Infância teve como diretriz

o exame do mapa de oferta e de distribuição geográfica da população de 0 a 5 anos. A Diretoria de Educação Infantil da FME/ Niterói iniciou um estudo criterioso da demanda pela Educação Infantil no município e, a partir desses dados, foram traçadas 15 localidades: Jurujuba, Morro do Castro, Viçoso Jardim, Nova Brasília, Coronel Leôncio, Charitas, Piratininga, Vila Ipiranga, Teixeira de Freitas, Caramujo, Sapê, Maruí Grande, Santa Rosa, Ititioca e Maceió.

Acerca do processo de ampliação do programa, Gisele Araújo (2018) observou que esse se desenvolveu em quatro vertentes: "inauguração/construção de novas Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs); reforma das unidades escolares já existentes; municipalização de escolas estaduais; e integração de creches comunitárias à Rede Municipal." (p. 21). A autora salientou que tais ações tinham como objetivo garantir o acesso e permanência da primeira infância à Educação Infantil do município.

No Quadro 2, apresentamos as UMEIs inauguradas pelo programa "Mais Infância" a partir de 2013, indicando também localidade, ano de inauguração, situação, números de crianças atendidas e faixa etária de atendimento.

Por meio da análise do Quadro 2 podemos perceber que foram inauguradas quinze UMEIs entre os anos de 2013 e 2015, e que esse ritmo vertiginoso de expansão da rede desacelerou a partir do ano seguinte, pois em 2016 foram inauguradas somente duas unidades. Em 2017 não houve inauguração, e entre os anos de 2018 e 2020 foram inauguradas uma a cada ano. Tal desaceleração pode estar relacionada à crise político-econômica que se aprofundou no país a partir de 2015. Assim, até o ano de 2016 foram implementadas 17 UMEIs, enquanto a meta inicial era atingir o patamar de 20 unidades implementadas até o final do referido ano. A meta de 80% de expansão foi atingida em 2020.

Quadro 2 – Lista das UMEIs inauguradas pelo "Mais Infância".

UMEI / LOCALIDADE	INAUGURADO	SITUAÇÃO	CRIANÇAS	FAIXA ETÁRIA
UMEI Alberto Brandão / Fonseca	2013	Adequação	80	2 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Profª Marilza da Conceição Rocha Medina / Vila Ipiranga	2013	Nova construção	90	1 ano a 5 anos e 11 meses
UMEI Áurea Trindade Pimentel Menezes / Itaipu	2013	Nova construção	100	3 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Maria José Mansur Barbosa/ Ponto Cem Réis	2013	Nova construção	80	3 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Vinicius de Moraes / Sapê	2013	Nova construção	170	3 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Zilda Arns / Caramujo	2013	Nova construção	250	4 meses a 5 anos e 11 meses
UMEI Rosalda Paim / Centro	2014	Estatização	160	2 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Almir Garcia / Maceió	2014	Estatização	100	3 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Lizete Maciel / Jacaré	2014	Estatização	100	2 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Jacy Pacheco / Maruí Grande	2014	Municipalização	160	2 anos a 5 anos e 11 meses
NAEI Sebastião Luiz Tatagiba / Ititioca	2014	Estatização	120	2 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Geraldo Montedônio Bezerra de Menezes / Santa Rosa	2014	Nova sede / Construção nova	165	2 anos a 5 anos e 11 meses
NAEI Angela Fernandes / Cafubá	2014	Estatização	100	2 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Professora Nina Rita Torres / Piratininga	2015	Nova construção	120	2 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Maria Vitória A. Neves / Centro	2015	Estatização	100	2 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Governador Eduardo Campos / Matapaca	2016	Nova construção	160	2 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Regina Leite Garcia / Fonseca	2016	Nova construção	180	2 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Darcy Ribeiro / Charitas	2018	Nova construção	320 180 EI	2 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Vale Feliz / Engenho do Mato	2019	Nova construção	180	2 anos a 5 anos e 11 meses
UMEI Jorge Nassin Vieira Najjar / Capim Melado	2020	Nova construção	160	1 ano a 5 anos e 11 meses

Fonte: Elaborado pelas autoras.

O programa também tinha a meta inicial de implementar todas as UMEIs em horário integral, porém a UMEIs Vale Feliz, inaugurada em 2019, sempre funcionou em horário parcial. Outra meta não alcançada foi a ampliação do horário de toda rede de atendimento de 0 a 5 anos até o final de 2020, das seis que funcionavam em horário parcial com dois turnos (das 8h às 12h e das 13h às 17h), somente em três foi implementada a ampliação de horário.

Por meio do Programa "Mais Infância", as Creches Comunitárias que foram incorporadas à Rede Municipal de Educação passaram por grandes reformas e foram inauguradas como equipamentos públicos atendendo aos novos parâmetros de funcionamento. Segundo Gomes (2014), além da reestruturação dos espaços físicos, como a melhoria de banheiros, refeitórios, espaços pedagógicos e climatização de salas, foram instalados equipamentos, brinquedos de pátio, grama sintética nos parquinhos, e mobiliário novo nas escolas. Outro avanço foi a conquista da presença de dois docentes habilitados em cada sala de aula e de modulação específica da FME. Foi possível perceber a diminuição de creches comunitárias conveniadas, que de 33 unidades passou para 20, o que representa uma redução de cerca de 36%.

É importante salientar que a UMEI Bezerra de Menezes, a qual ganhou uma nova sede através do programa, absorveu crianças da Creche Comunitária (CC) Cristo Vive e Ercílio Marques, já que essas não renovaram o convênio com o Programa Criança na Creche. E duas novas unidades, a UMEI Prof.ª Maria José Mansur Barbosa e UMEI Jacy Pacheco absorveram as matrículas da CC São Lourenço, que encerrou suas atividades.

Além das estatizações, o referido programa municipalizou um Centro Integrado de Educação Pública (Ciep) pertencente à rede estadual que deu lugar à UMEI Jacy Pacheco que atende crianças de 2 a 5 anos e 11 meses, e também os anos iniciais do Ensino Fundamental. Segundo Macedo, Pereira e Rodrigues (2014),

> [...] trata-se de uma unidade de educação para a infância, com o primeiro andar atendendo a Educação Infantil e o segundo, os primeiros anos do Ensino Fundamental. É um projeto inovador, com uma proposta pedagógica bem articulada, respeitando as características e especificidades da primeira infância. A UMEI tem oito GREI, com capacidade para atendimento de 160 crianças em horário integral, apenas na Educação Infantil (p. 6).

É importante destacar que outras 3 UMEIs inauguradas pelo programa dividem espaço com o 1º ciclo do Ensino Fundamental. Através das informações apresentadas no Quadro 2 identificamos que, das UMEIs inauguradas, apenas a UMEI Zilda Arns atende todo o Ciclo Infantil, ou seja, a faixa etária de 4 meses a 5 anos e 11 meses de idade, e somente duas UMEIs atendem a faixa etária de 1 a 5 anos e 11 meses. As demais atendem apenas a população infantil de faixa etária de 2 anos a 5 anos e 11 meses.

A evolução do atendimento na Educação Infantil da Rede Municipal de Niterói entre os anos de 2013 e 2020: vagas para crianças de 0 a 3 anos (3673/2013, 3544/2016 e 3775/2020) e vagas para crianças de 4 a 5 anos (4753/2013, 4950/2016 e 5510/2020). Podemos perceber que o atendimento à primeira infância na rede municipal cresceu aproximadamente 12% entre os anos de 2013 e 2020, em decorrência das ações desenvolvidas pelo programa "Mais Infância". Cabe ressaltar que a implementação e ampliação de salas e espaços até mesmo em escolas de Ensino Fundamental contribuíram significativamente para a expansão de matrículas para crianças de 0 a 5 anos na rede municipal de educação. Aqui destacamos a ampliação

de infraestrutura da Escola Municipal (EM) Noronha Santos que permitiu a abertura de 121 vagas para Educação Infantil em 2014.

É preciso considerar que, no período de matrículas para o ano letivo de 2017, a FME alterou a modulação de alunos aumentando o quantitativo em duas vagas para cada Grupo de Referência. Em consonância com o disposto na portaria 087/11 em Parágrafo Único: "Em situações excepcionais e transitórias, a modulação a que se refere o caput poderá ser alterada, com a expressa anuência da Fundação Municipal de Educação, ouvida a Direção da Unidade de Educação." (FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2011). Em dissertação sobre o programa, Mendes (2018) afirma que a justificativa dos gestores municipais para tal alteração foi a crise econômica que provocou a migração de alunos das escolas particulares para a rede municipal. Uma outra questão relevante observada pela pesquisadora sobre o processo de expansão de vagas do programa, foi "que muitas matrículas realizadas em unidades novas não representavam vagas novas, pois vieram da incorporação de matrículas de Creches Comunitárias, que tiveram suas atividades encerradas." (MENDES, 2018, p. 141).

No que tange à meta de universalização da pré-escola até o ano de 2016, estudo de Daluz, Gomes e Rodrigues (2016) comprova inexistência de filas de espera para atendimento de crianças de 4 e 5 anos nas escolas da rede municipal. Não foi identificada carência de vagas no município para as crianças dessa faixa etária. De modo semelhante, Gisele Araújo (2018), em sua dissertação sobre o programa, observou que a meta da universalização da pré-escola foi alcançada na cidade.

Tal fato coloca o município de Niterói em consonância com a legislação vigente que determina atendimento obrigatório para faixa etária de 4 a 17 anos (Lei 12.796/13). Assim como a efetivação do cumprimento à Meta 1 do Plano Nacional de Educação de 2014 que previa a universalização da pré-escola até o ano de 2016 (OPNE, 2021).

A obrigatoriedade e universalização de atendimento apenas para as crianças de 4 e 5 anos na Educação Infantil não pode ser cumprida com o revés para as crianças em idade de creche. A lista de espera por vagas para atendimento ainda é grande no município de Niterói representando desafios no sentido de incluir as crianças de 0 a 3 anos nesse atendimento por meio da ampliação de vagas suficientes para aqueles que buscarem atendimento dessa faixa etária em creches.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo verificar de que forma o programa analisado endossa a garantia do direito à educação da população infantil de 0 a 5 anos, previsto na legislação nacional. Através do presente estudo podemos perceber que o Programa "Mais Infância" se consolidou como uma política pública para a população infantil no município de Niterói, configurando-se como um marco na história da educação da primeira infância niteroiense. Cabe ressaltar que suas diretrizes, concepções e ações encontram-se referendadas no ideário legal e normativo brasileiro, e seus desdobramentos colaboram para a garantia do direito à educação das crianças niteroienses até cinco anos de idade. Foi possível identificar que os dois grandes

objetivos do programa eram a expansão dos equipamentos públicos e a ampliação do número de matrículas. Houve, de fato, um crescimento no número de unidades educacionais, e a meta principal do Programa, a construção de 20 novas UMEIs, foi alcançada. Entre os anos de 2013 e 2020 foram criadas 20 novas UMEIs. Vale a pena ressaltar, ainda, a qualidade da infraestrutura desses novos edifícios e as reformas das unidades já existentes. Também passaram por adequações estruturais as unidades municipalizadas nesse período.

O programa "Mais Infância" priorizou o atendimento às crianças que estão em idade mais próxima de ingressar no Ensino Fundamental, ou seja, a faixa etária de 4 a 5 anos e a meta da universalização do atendimento da pré-escola foi alcançada no município. Tal iniciativa demonstra uma secundarização do atendimento à faixa etária em idade de creche, principalmente de 0 a 2 anos. Não podemos negar que o programa avançou no atendimento para as crianças de 0 a 3 anos, mas a oferta de vagas ainda continua sendo uma meta a ser consolidada.

Outra questão do programa que merece atenção é sua efetividade em relação à expansão de vagas para as crianças de 0 a 5 anos, que ficou comprometida uma vez que muitas vagas criadas pela implantação de novos equipamentos foram ocupadas pelas crianças já matriculadas nas creches comunitárias conveniadas. Em suma, reconhecemos que a educação da primeira infância brasileira obteve conquistas importantes dentro das políticas públicas a partir da Constituição de 1988, mas ainda enfrentamos desafios para assegurar o direito à educação a muitas crianças, em especial as de 0 a 3 anos de idade.

Nessa perspectiva, recordamos que o programa analisado neste artigo se baseou em outras diretrizes com o escopo de garantir o direito à educação de toda população infantil que não foram abordadas por nós. Nossa proposta limitou-se a discutir a expansão dos equipamentos e a ofertas de vagas, mas futuros estudos podem ser realizados visando abordar as demais diretrizes desse programa que faz parte do planejamento estratégico da cidade de Niterói, tais como: a qualidade da Educação Infantil ofertada; a infraestrutura das UMEIs; a adequação dos espaços físicos e aporte de recursos pedagógicos necessários a melhoria do atendimento à população infantil; o reflexo dessa política pública nas famílias das crianças matriculadas na rede municipal de educação através do Programa "Mais Infância"; a formação continuada de professores e valorização profissional; a parceria com instituições de Ensino Superior para a formação do profissional. Além disso, estudos futuros podem examinar os impactos da pandemia global de 2019 no acesso e democratização da educação infantil no Brasil, e o papel das políticas públicas na universalização do acesso à educação em tempos de crise.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Flávia Monteiro de Barros. Universalização da pré-escola: avanços e desafios na implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no município de Niterói. Revista Educação e Cultura Contemporânea, v. 13, n. 33, p. 47-64, 2016.

ARAÚJO, Gisele Coelho de Oliveira. O Programa Mais Infância: uma política pública de Educação Infantil do município de Niterói. Dissertação (Mestrado em Educação)

– Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre a Educação Básica obrigatória dos 04 aos 17 anos de idade. Brasília, DF: 2009a.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto do Governo, 1990.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Brasil Carinhoso. 2021a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), 2021b.

BRASIL. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de jun. de 2007.

BRASIL. Lei 12. 796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de jun. de 2014.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

BRASIL. Ministério da Educação, Parecer CNE/CEB 20: Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil. Aprovado em 11/11/2009. Brasília, 2009b.

CLADE (Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação) Educação na primeira infância: um campo em disputa, 2011.

DALUZ, Liliane Balonecker; GOMES, Patricia Pereira; RODRIGUES, Vanderlea Nazareth. Programa Mais Infância: A ampliação da Educação Infantil na Rede Municipal de Educação de Niterói – RJ. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONEDU), 3, Natal, 2016. Anais […], Natal: Realize Eventos e Editora, 2016. p. 1-9.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. (Niterói). Portaria FME 087/2011, de 12 de fev. de 2011. Disponível em: https://www.educacaoniteroi.com.br /wp-content/uploads/2016/04/PORTARIA-FME-087-2011.pdf. Acesso em: 21 jan. 2021.

GOMES, Patrícia. A Educação Infantil no município de Niterói: o caminho trilhado para a efetivação do direito da criança. 2014. Monografia (Especialização em Docência na Educação Infantil) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

GUIMARÃES, Célia Maria. A história da atenção à criança e da infância no Brasil e o surgimento da creche e da pré-escola. Revista Linhas. Florianópolis, v. 18, n. 38, p. 80-142, set./dez. 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sinopse do censo demográfico 2010. IBGE: Rio de Janeiro, 2011.

KRAMER, Sonia. Direitos da criança e projeto político-pedagógico na Educação Infantil. In: BAZILIO, L. C., KRAMER, S. Infância, educação e direitos humanos. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAMER, Sonia. Profissionais de Educação Infantil: gestão e formação. São Paulo: Ática, 2005.

LEITE FILHO, Aristeo G.; NUNES, Maria F. Direitos da criança à educação infantil: reflexões sobre a história e a política. In: KRAMER, Sonia; NUNES, Maria F.; CARVALHO, Maria Cristina. (org.). Educação infantil: Formação e responsabilidade, Campinas, SP: Papirus, 2013. p. 67-88

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. A pesquisa em educação: abordagens qualitativas. 2. ed. São Paulo: EPU, 2020

MACEDO, Fernanda; PEREIRA, Patrícia; RODRIGUES, Luziane. A Educação Infantil na Rede Municipal de Educação de Niterói: política de valorização e expansão. In: SEMINÁRIO ESTADUAL DA ANPAE/RJ, 4, Niterói, 2014. Anais […]., Niterói: FME, 2014.

MENDES, Jorgeane da Silva. Programa "Mais Infância": o direito ao atendimento educacional na primeira infância no município de Niterói /Jorgeane da Silva Mendes. Dissertação (Mestrado em Educação - Processos Formativos e Desigualdades Sociais) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2018.

MORAES, Zilma. (org.). Educação Infantil: muitos olhares. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MORO, Catarina. Avaliação de contexto e políticas públicas para a educação infantil. Laplage em Revista, Sorocaba, v. 3, n.1, jan./abr. 2017, p. 44-56.

NITERÓI. (Município). Plano de desenvolvimento Estratégico "Niterói que queremos" (2013-2033). Prefeitura de Niterói: Niterói, 2014.

NITERÓI. (Município). Decreto 287, de 29 de novembro de 1994. Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar Termo de Convênio com as Associações de Moradores do Município visando o desenvolvimento do Programa "Criança na Creche". Câmara Municipal de Niterói: Niterói, 1994. Disponível em: http://leismunicipa.is/xruhn. Acesso em 24 jun. 2021.

NITERÓI. (Município). Relatório da Diretoria de Educação Infantil. Secretaria de Educação: Niterói, 2016. (Documento de circulação interna).

NITERÓI (Município). Niterói tem o maior investimento em educação por aluno, de acordo com Anuário Multicidade. Secretaria da Fazenda. 15 fev. 2021.

NUNES, Maria Fernanda; CORSINO, Patrícia. Políticas públicas universalistas e residualistas: os desafios da Educação Infantil. p. 331 – 347 In: ROCHA, Eloisa Acires.

Candal; KRAMER, Sônia (org.). Educação Infantil: Enfoques em diálogo. 3. ed. Campinas, SP: Papirus ,2013.

OLIVEIRA, Adão Francisco. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: DE OLIVEIRA, Adão Francisco; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George. Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas. PUC Goiás, 2010. p. 93-99.

OPNE – Observatório do Plano Nacional de Educação. Educação Infantil – Meta 1. 2021. Disponível em: https://observatoriodopne.org.br/meta/ educacao-infantil. Acesso em: 16 de jan. 2021

PICANÇO, Mônica Bezerra de Menezes. Desafios para a construção de um Plano Municipal de Educação. In: NITERÓI. (Município). Educação Infantil: subsídios para o Plano Municipal de Educação de Niterói. Niterói: FME, 2003.

RIBEIRO, Rosana. Uma análise do programa "Mais Infância": concepções e ações envolvidas na implementação da política pública para educação infantil em Niterói (2013-2016). 2018. Dissertação (Mestrado em Educação - Processos Formativos e Desigualdades Sociais) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2018.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI. É inaugurada a maior Umei de Niterói, no Caramujo. Secretaria de Educação de Niterói. dez. 2013. Disponível em: https://www.educacaoniteroi.com.br/2013/12/a-maior-umei-de-niteroi-e-inaugurada-no-caramujo/. Acesso em: 16 de abr. 2021

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

CAPÍTULO 6

GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NAS COMUNIDADES DE NITERÓI:

CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS

Andréia Felipe dos Santos da Silva

Martius Vicente Rodriguez Y Rodriguez

Maria Carolina Martins Rodrigues

Eliane Monteiro de Almeida

RESUMO

Ao longo dos anos, com o crescimento populacional, o desenvolvimento da produção industrial e o consumo desenfreado, a geração de resíduos tem se tornado um grande problema mundial, especialmente em grandes centros urbanos de países subdesenvolvidos. A geração e descarte dos resíduos sólidos urbanos, mais conhecidos como lixo, constituem uma preocupação ambiental e social mundial, demandando maior empenho nos serviços de coleta pública e destinação final. O problema é agravado quando os resíduos não são descartados, coletados e tratados adequadamente, podendo provocar efeitos diretos e indiretos na saúde da sociedade, além da degradação ambiental. O correto gerenciamento dos resíduos é primordial para a preservação da natureza e para o exercício da responsabilidade social dos indivíduos e das empresas. Atualmente o grande desafio atual do poder público é determinar quais são as estratégias que podem efetivamente resolver o problema dos resíduos gerados e oferecer máxima segurança para o meio ambiente sem deixar problemas para as gerações futuras. Sendo assim, este trabalho tem como objetivo analisar o sistema de gestão de resíduos sólidos desenvolvido em comunidades carentes da Cidade de Niterói, identificando os principais impactos e desafios da gestão de resíduos sólidos, propondo linhas de ações para consolidação e conscientização ambiental da população.
Palavras-chave: Gestão de Resíduos Sólidos, Desafios Comunitários, Conscientização Ambiental.

ABSTRACT

Over the years, with population growth, the development of industrial production and unrestrained consumption, the generation of waste has become a major problem worldwide, especially in large urban centers in underdeveloped countries. The generation and disposal of urban solid waste, better known as garbage, is a global environmental and social concern, demanding greater efforts in public collection and final disposal services. The problem is aggravated when waste is not properly disposed of, collected and treated, which can cause direct and indirect effects on society's health, in addition to environmental degradation. The correct management of waste is essential for the preservation of nature and for the exercise of social responsibility by individuals and companies. Currently, the great current challenge for public authorities is to determine which strategies can effectively solve the problem of waste generated and offer maximum safety for the environment without leaving any problems for future generations. Thus, this work aims to analyze the solid waste management system developed in needy communities in the City of Niterói, identifying the main impacts and challenges of solid waste management, proposing lines of action for consolidation and environmental awareness of the population.
Keywords: Solid Waste Management Community Challenges; Environmental awareness.

1 INTRODUÇÃO

A degradação ambiental tem sido crescente desde os séculos XIX e XX, na forma de poluição atmosférica, contaminação da água e do solo, destruição de florestas, preocupando o futuro da vida no planeta. A gestão de resíduos sólidos torna-se assim um problema global que afeta todas as pessoas em todos os países do planeta (FILHO *et al.*, 2015). A geração de resíduos ocorre em todo o ciclo de vida dos produtos, da extração da matéria-prima à produção e ao consumo. A Revolução Industrial levou a uma crescente urbanização, provocando problemas relacionados à geração de resíduos sólidos, à ocupação desordenada do solo com desmatamento e impermeabilização, à contaminação dos cursos fluviais com esgotos e resíduos sólidos, ao aparecimento de ilhas de calor entre outros. Nas últimas décadas, importantes transformações vem ocorrendo, gerando consequências positivas na área da sustentabilidade, com adoção de medidas amenizadoras de impactos ambientais – gerenciamento de resíduos, o reuso da água, implantação de áreas de conservação ambiental etc., modificando atitudes do passado e implementando ações a fim de minimizar a deterioração ambiental que seria uma consequência inevitável do processo industrial.

No Brasil, as primeiras preocupações com o meio ambiente e sua preservação iniciaram em 1981, quando foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente, por meio da Lei nº 6.938/81. Esta, no entanto, ganhou reconhecimento apenas a partir da Convenção da ONU, em 1992, no Rio de Janeiro ECO-92. Impulsionado pelos temas discutidos, o Estado do Rio de Janeiro sai na frente com a Lei 4.191/2003, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos, posteriormente em âmbito nacional a Lei 11.445/2007 foi instituída a Política Nacional de Saneamento Básico, que se coloca como marco regulatório da gestão de resíduos urbanos no Brasil, somente em 2010 com a Lei 12.305 surge a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, que reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (DE ALMEIDA; RODRIGUEZ; DANTAS, 2016). Em 2012, Niterói lançou o Plano Municipal de Resíduos Sólidos como um desdobramento e cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Atualmente, a problemática resultante da geração de resíduos sólidos urbanos é cada vez mais preocupante devido ao crescimento populacional, com grande maioria vivendo das pessoas nos centros urbanos e nas proximidades, o desenvolvimento tecnológico das últimas décadas e o consumo desenfreado. A Gestão Integrada de Resíduos Sólidos garante menores impactos ao meio ambiente, mas tem se tornado um grande desafio, principalmente nas comunidades, devido à dificuldade de acesso e pouco investimento em equipamentos e em educação ambiental. Em 27 de abril de 1999 foi criada a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), sancionada durante o governo Fernando Henrique Cardoso. A Lei nº 9795 estabelece diretrizes e tem, como principal objetivo, estimular a conscientização pública sobre o dever de proteger o meio ambiente por meio da

educação. Sendo a educação uma das principais formas de atingir a conscientização ambiental, o Art. 2º determina que a educação ambiental deve estar presente em todos os níveis do ensino brasileiro - em caráter formal ou informal - sendo um direito de todos os cidadãos.

Sabendo que as questões ambientais, principalmente as relacionadas aos resíduos sólidos, afetam diariamente a vida dos cidadãos, esse estudo foi pautado em pesquisas bibliográficas, levantamento de dados em órgãos públicos e associações de moradores, além de observação direta nas comunidades Niteroienses. Analisando o sistema de gestão dos resíduos disponível nas comunidades da Cidade de Niterói, em especial o bairro do Morro do Estado, será possível identificar as características e desafios deste gerenciamento, e propor linhas de ações para consolidação da gestão de resíduos e conscientização ambiental da população.

2 METODOLOGIA

Este estudo de caso foi iniciado com uma pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, com apurados dados da estrutura e dos equipamentos disponíveis nas comunidades de baixa renda, com posteriormente especificação do gerenciamento dos resíduos no Bairro do Morro do Estado, Niterói - RJ, que embora seja um bairro possui característica de comunidade.

Para a caracterização do bairro do Morro do Estado foram realizadas visitas à comunidade e acompanhamento dos trabalhos realizados pelos garis comunitários, conversas com o presidente da associação de moradores, além da observação e mapeamento dos equipamentos disponíveis para o descarte dos resíduos sólidos. Foram utilizadas imagens do Google Earth para visualização da comunidade, como também a utilização de fotos tiradas durante as visitas e informações gerais de coletas na região, fornecidas pela Companhia de Limpeza de Niterói - CLIN. Um fator limitante e dificultador do trabalho dá-se em relação a questão da segurança pública, pois a maioria das áreas carentes sofrem forte opressão da marginalidade.

2.1. A Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos nas Comunidades

O descarte irregular de resíduos é um problema crônico nas cidades brasileiras e, segundo o último levantamento do Ministério do Meio Ambiente, pelo menos 56% dos municípios no País recorrem a depósitos inadequados para darem fim ao lixo que produzem. Segundo publicado pela Agência Brasil (2020):

> O ranking das dez melhores cidades brasileiras no Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana 2020 está concentrado nas regiões Sudeste e Sul do país. A exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a nota do Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana (SLU) vai de zero a 1. Quanto mais perto de 1, melhor é a aderência à política nacional e quanto mais longe, pior. A liderança do ranking é exercida pela cidade de Santos (SP), com 0,753 pontos. Em seguida, aparecem Niterói

> (RJ), com 0,742; Caxias do Sul (RS) e Blumenau (SC), com 0,734 cada; Rio de Janeiro, com 0,731. Joinville (SC) surge na décima colocação, com índice de 0,722. (Agência Brasil - 2020).

Os serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos consistem basicamente na realização de atividades que visem manter a cidade limpa. Conforme a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, o gerenciamento dos resíduos sólidos está relacionado com as ações das etapas de coleta, transporte, tratamento e disposição final, de acordo com os planos elaborados por cada município. A problemática da gestão dos resíduos sólidos nos espaços urbanos gira em torno da disposição inadequada dos mesmos, resultando em problemas de saúde pública, como a proliferação de vetores, contaminação do solo, do ar e dos corpos hídricos, além de poluição visual e mal cheiro. Segundo Almeida:

> A situação fica mais crítica nas áreas mais pobres das cidades, em locais de ocupações desordenadas como as favelas, fruto da negligência do poder público e das dificuldades de acesso de caminhões coletores devido às especificidades dessas regiões, destacando a sua topografia irregular, a massiva presença de ruas estreitas e sem asfalto e o poder paralelo presente nestas regiões, sendo assim, a coleta dos resíduos nessas regiões não é realizada em sua totalidade, sendo comum a utilização de práticas como a incineração do lixo ou o despejo em terrenos baldios e encostas (Almeida, 2019).

O crescimento populacional acarretou em desigualdades sociais e degradação ambiental, evidenciadas pelas crescentes construções em áreas irregulares de relevante importância ambiental como áreas ribeirinhas, topos de morros e encostas. Com base nesta premissa, a degradação ambiental cresce na proporção em que a concentração populacional aumenta nestes locais. Ainda, conforme Santos (1994), "a cidade como um meio ambiente construído é o retrato da diversidade das classes, das diferenças de renda e dos modelos culturais".

Nos países em desenvolvimento a gestão de resíduos também precisa ser tratada como um problema de saúde pública, em vez de trazer uma visão de eficiência orientada para a diminuição da geração e da valorização dos resíduos, onde a preocupação primária é a universalização da coleta e a eliminação dos lixões. Segundo Mariana de Melo Rico, referente aos problemas socioambientais ligados aos resíduos:

> o setor também detém baixa reputação perante a população nos países em desenvolvimento. Os trabalhadores que estão na ponta da operação, executando serviços de varrição e coleta do lixo, carecem de motivação, por exercerem atividades consideradas de baixo status (RICO, 2019).

2.2 Caracterização do Município de Niterói

O município de Niterói localiza-se no sudeste brasileiro, no estado do Rio de Janeiro. Foi fundado em 1573, possui área aproximada de 133,7 km 2 (IBGE/2010), sendo um dos 22 municípios que integram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O território de Niterói foi dividido em cinco regiões de Planejamento: Leste; Norte; Oceânica; Praias da Baía e Pendotiba. A partir dessa divisão, com a Lei do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 1.470/1995) definiu-se as Sub-Regiões de Planejamento e subdivisões da Região de Planejamento, que correspondem àquelas porções que apresentam critérios de homogeneidade em relação à paisagem, à tipologia, ao uso das edificações e ao parcelamento do solo, considerando também os aspectos socioeconômicos, e os 52 bairros são subdivisões político-administrativas das Sub Regiões de Planejamento.

Niterói se destaca no Estado do Rio de Janeiro com um alto IDH 0,837, ocupando a 1ª posição no ranking entre os municípios do Estado do Rio de Janeiro e a 7ª colocação no País, mas há uma parcela da população que ainda se encontra em situação de vulnerabilidade social: cerca de 6% da população vive com menos de R$ 110,00 de salário per capita (IPEADATA). Pelo critério da renda, portanto, aproximadamente 30 mil pessoas necessitam de assistência social, sendo possível perceber o abismo social através da convivência entre casas de alto padrão e as vizinhas moradias em favelas e áreas de risco. Do ponto de vista econômico, podem ser consideradas vulneráveis as famílias de baixa renda e as que moram em aglomerados subnormais ou não possuem condições mínimas de moradia. O déficit habitacional na cidade chega a 7,5%, o que para os padrões brasileiros é baixo, mas nem por isso desprezível. Através do mapeamento das regiões e porcentagem de pessoas em domicílios com banheiro e esgoto ligado à rede global é possível visualizar as desigualdades sociais e habitacionais vivenciadas pela população.

Nos anos 70, com a conclusão da ponte Rio-Niterói, verificou-se uma explosão imobiliária no município e, devido ao adensamento dos bairros mais antigos e centrais, a expansão da malha urbana ocorreu para as áreas mais afastadas, porém na maior parte de forma desordenada, com predomínio de habitações informais e infraestrutura deficiente. O crescimento demográfico na região urbana de Niterói auxiliou para o desenvolvimento de ocupações e dos aglomerados subnormais. De acordo com o censo do IBGE de 2010, nos aglomerados subnormais 24.278 dos domicílios particulares são ocupados. O município apresenta uma densa concentração de aglomerados subnormais, sendo a maior parte destes conjuntos habitacionais localizados em regiões de morros. De acordo com o Programa Cidades Sustentáveis, o número de indivíduos residentes em aglomerados subnormais em Niterói é de 79.623 habitantes, o que equivale a 16,3% da população total do município (IBGE 2010). As vulnerabilidades e desigualdades sociais podem ser sentidas através de diversos indicadores, dificultando o acesso de parte da população aos serviços públicos implantados na cidade. Um dos maiores desafios da cidade é a gestão de resíduos sólidos, pois mesmo se destacando como a melhor cidade no comparativo entre municípios similares, no que se refere aos domicílios com coleta diária, ainda há deficiência no programa de coleta seletiva, com apenas 28% dos domicílios participando, e uma porcentagem de 1,39% dos resíduos coletados encaminhados para a reciclagem (PLANO ESTRATÉGICO NITERÓI QUE QUEREMOS/2013).

2.3 Legislação Ambiental sobre Resíduos Sólidos de Niterói

A Política Nacional de Resíduos Sólidos tem o objetivo primordial de ampliar as possibilidades de destinação ambientalmente adequada para os resíduos sólidos, a fim de evitar a degradação do meio ambiente e os riscos à saúde humana, ao mesmo tempo em que apresenta possibilidades de trabalho e geração de renda para os mais pobres e de lucro para empresários.

O gerenciamento dos resíduos sólidos, apesar do envolvimento de diversas esferas, possui responsabilidades específicas, delegadas à Administração Municipal, que poderá realizar os serviços direta ou indiretamente, conforme previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010, Art. 26). No ano de 1993, com a Lei Nº 1.212, foi instituído o Código de Limpeza Urbana do Município de Niterói, definindo que as atividades de limpeza urbana terão por finalidade o tratamento adequado aos resíduos sólidos gerados no Município. A Companhia Municipal de Limpeza Urbana de Niterói – CLIN, foi constituída pelo Poder Executivo com as seguintes atribuições: limpeza de logradouros públicos; a coleta de lixo residencial, comercial, industrial e hospitalar; o destino final dos resíduos sólidos; a industrialização do lixo e venda de todo o material dele recuperado a instituição; a cobrança e a arrecadação de preços ou tarifas pela prestação de serviços especiais de limpeza ou de remoção do lixo (art. 1º, inciso I, II, III e IV, da Lei nº744/1989). O manejo dos resíduos sólidos domiciliares engloba as etapas de acondicionamento, coleta domiciliar (convencional e seletiva), transporte, destinação e disposição final dos resíduos. Segundo o SNIS 2018, em Niterói "a coleta domiciliar convencional, também conhecida como coleta regular domiciliar, possui taxa de cobertura de 100% considerando a população total do município."

Em 2020, através do o Decreto 13669/2020, foi aprovado o Plano Municipal de Saneamento Básico de Niterói, trazendo um estudo minucioso da situação atual do município, através de um planejamento estratégico do sistema de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, além de intervenções com a proposição de um modelo de manejo diferenciado dos resíduos domiciliares, com a finalidade de otimizar o desempenho do serviço prestado aos munícipes e melhor recuperação dos resíduos gerados. O Município de Niterói vem apresentando um crescente avanço com o desenvolvimento do Plano Municipal de Saneamento Básico, sendo requisito indispensável para captar recursos junto à União Federal. Constata-se que o município de Niterói vem inovando ao longo dos anos, trazendo avanços em sua legislação, antes mesmo da aprovação das Leis Federais sobre o assunto.

2.4 Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Niterói

O índice de coleta de resíduos expressa a parcela da população atendida pelos serviços de coleta de resíduos sólidos domiciliares em um determinado território. Enquanto se busca uma solução de consumo mais consciente que minimize o descarte e priorize a diminuição da geração de resíduos, há constante preocupação com a destinação final aplicada aos resíduos coletados. Em Niterói o serviço ocorre de maneira planejada através de setores de coleta com frequência pré-determinada,

em 2019 tem-se uma média diária de 489 toneladas de resíduos coletados por esta modalidade de coleta. Os serviços de limpeza pública são executados principalmente pela CLIN e parte dos serviços contemplados no Contrato de Concessão com a ECONIT (PMSB 2020).

A Companhia de Limpeza de Niterói - CLIN através da organização dos bairros em Distritos de Limpeza Urbana (DLU), totalizando 14 distritos, realiza diretamente os serviços de: Varrição manual de logradouros; Coleta dos resíduos da varrição; Limpeza de escolas; Lavagem de logradouros; Limpeza de encostas; Capina manual em logradouros; Limpeza de eventos; Limpeza em Comunidades; Varrição em feiras; Lavagem de feiras. Os serviços realizados pela Empresa prestadora de serviço (ECONIT) são: Varrição Mecanizada; Coleta domiciliar; Coleta Seletiva; Operação da Unidade de Transbordo e transporte dos resíduos até aterro sanitário, coleta e transporte dos resíduos dos serviços de saúde; Coleta em locais de difícil acesso; coleta e lavagem de feiras; Capina mecanizada. Cada distrito de limpeza possui mão-de-obra e maquinário próprio, além das equipes de funcionários da Empresa prestadora de serviço (ECONIT) que atuam em forma de rodízio entre os distritos (veículos, equipamentos e operadores).

Por meio de licitação, em 2011, a CLIN efetivou contrato com a empresa ECONIT ENGENHARIA AMBIENTAL S.A., com prazo de vigência de 20 anos, em regime de Concessão Administrativa de serviços integrantes do sistema de limpeza pública municipal, ficando a CLIN sob responsabilidade da fiscalização e a aferição das obras e serviços concedidos diariamente. A partir de então a coleta domiciliar convencional é realizada pela concessionária ECONIT, que executa os serviços de coleta porta-a-porta com caminhões compactadores e os encaminha para a Unidade de Transbordo no Morro do céu, onde os resíduos são destinados para caminhões de maior capacidade que fará o transporte até aterro sanitário – CTR Alcântara, localizado no município vizinho de São Gonçalo.

Devido a crescente geração de resíduos ocorreu em 1982 o esgotamento do Lixão no Morro do Bumba e a criação do Lixão no Morro do Céu, funcionava com a massa de resíduos exposta e sem nenhum tipo de controle ambiental. Em 2005 o lixão do Morro do Céu foi promovido a Aterro Controlado através de um Termo de Ajuste de Conduta entre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o município de Niterói, a CLIN e a Águas de Niterói, prevendo diversas melhorias e recuperação ambiental da área. Em 2010, foi realizada a recuperação da área através de obras de recuperação do maciço, cobertura dos resíduos, implantação de drenagem pluvial, cobertura vegetal e "chorumeduto". A partir de 2019, uma nova célula foi preparada de acordo com os critérios técnicos, legais e ambientais, e devidamente licenciada para receber os resíduos da limpeza pública e varrição.

2.5 Projeto Clin Comunidade Sustentável

Com o objetivo de aprimorar a gestão de resíduos sólidos em regiões de difícil acesso e comunidades da cidade, a Clin deu início ao projeto no ano de 2020, após estudo onde foi identificado a necessidade de uma mudança significativa na

gestão dos resíduos das comunidades do município. O número de contenedores está baseado no quantitativo de moradores da área, sendo no mínimo dois recipientes, um para resíduos orgânicos úmidos e outro para recicláveis secos. Esses contentores semienterrados com capacidade de até cinco mil litros de resíduos substituem as caçambas tradicionais, são colocados em pontos estratégicos, nas partes baixas dessas comunidades, facilitando a retirada dos resíduos e como são semienterrados e possuírem tampas, não há proliferação de insetos e ratos no local, pois os resíduos não ficam expostos, evitando danos ao meio ambiente e à saúde da população.

A CLIN realiza também a educação ambiental nesses bairros antes e depois da instalação dos equipamentos, com orientação sobre como separar os resíduos para que ocorra o descarte de forma consciente. Os contêineres semienterrados já foram instalados nas comunidades do Zulu, em Santa Rosa, no Buraco do Boi, no Barreto, e em João Nunes, em Várzea das Moças, e segundo o site da companhia, esse projeto já beneficiou mais de 13 mil pessoas. Além do exposto acima, nas comunidades carentes e/ou de difícil acesso, em parceria com as Associações de Moradores, realiza em 37 comunidades o Programa Gari Comunitário, onde são disponibilizados funcionários que realizam varrição e recolhimento diário, variando em quantidades de garis devido ao tamanho e a complexidade das comunidades, nas demais comunidades o atendimento é realizado periodicamente ou de emergência com mutirões de capina, limpeza e recolhimento, além dos serviços de roçagem e limpeza de encosta que são executados em todas as comunidades de acordo com a necessidade.

Mesmo com todo o esforço empenhado neste serviço, por parte da Administração Pública, observa-se que a solução dos problemas relacionados ao descarte irregular dos resíduos, em especial nas comunidades carentes, não está solucionada. Seja devido dificuldades de acesso em vielas, becos e escadarias, o baixo investimento em equipamento e/ou a insuficiente conscientização ambiental da população local, a utilização dos equipamentos disponíveis não tem sido suficiente para demonstração de eficiência e qualidade na gestão dos resíduos sólidos de tais comunidades.

2.6 Diagnóstico do Gerenciamento de Resíduos na Comunidade Morro do Estado

O Morro do Estado é um bairro da Cidade de Niterói desde 1986, tendo como limites os bairros do Centro, Ingá e Icaraí (áreas nobres que proporcionam maior número de empregos e prestação de serviços). A ocupação foi por permissão do uso da terra concedida pelo poder público ou por proprietários privados. É uma das maiores favelas da cidade em número de habitantes (4.073 hab. - IBGE/2010) e em densidade demográfica, possuindo área de 0,19 km quadrados. Uma característica marcante é a segregação espacial em relação aos bairros vizinhos. Segundo o Sr. Ricardo Santos, presidente da Associação de Moradores do Morro do Estado, o bairro possui atualmente cerca de 7 mil moradores.

O bairro do Morro do Estado apresenta-se hoje com um casario típico de

favela, apesar da substituição da madeira pela alvenaria. Desde o início das construções das primeiras moradias, com o desmatamento crescente, geralmente acompanhado de corte de talude e produção de erosão acelerada, vem causando o carreamento de terras e assoreamento de galerias e possíveis enchentes nos bairros mais baixos. Somando-se o crescimento populacional, o expressivo crescimento da geração de resíduos e não obstante a ocorrência de mudanças significativas na composição, nas características e o aumento da periculosidade destes resíduos, o gerenciamento dos resíduos sólidos locais tornou-se cada vez mais desafiador. "O crescimento e a longevidade da população aliados à intensa urbanização e à expansão do consumo de novas tecnologias acarreta a produção de imensas quantidades de resíduos" (JACOBI,2011, p. 135-158).

Há uma grande quantidade de vielas, becos e escadarias, com sua superfície cimentada, mas com muitas irregularidades de nivelamento, variando de 1 metro a 0,50 cm de largura, dificultando a acessibilidade de pessoas com necessidades especiais. É constituída por uma população de baixa renda e necessitando de muita infraestrutura, caracterizada pela presença de um poder paralelo relacionada ao tráfico de drogas, que influenciam diretamente no dia a dia dos moradores. O acesso principal está pavimentado até o alto do morro onde está localizado o campo de futebol, ponto de encontro da comunidade. A comunidade local dispõe de uma unidade de saúde e de duas escolas, sendo uma para crianças do pré-escolar e a outra que atende até a 4ª série.

Conforme um estudo divulgado em 2019 realizado pelo IBGE, apontou que mais da metade da área do estado do Rio de Janeiro tem suscetibilidade a deslizamentos classificada como muito alta, informando que 53,9% do território fluminense está no nível máximo de risco e os outros 19,9% estão classificados como alta suscetibilidade, a segunda faixa mais elevada, justificando a constante preocupação com a expansão imobiliária nessas regiões. Em 2010 a comunidade foi atingida pelas fortes chuvas de verão e casas desmoronaram com o deslizamento de terras. O despejo irregular de resíduos nas encostas em Niterói é recorrente sendo os pontos críticos frequentemente limpos, em ações de mutirões de equipes de limpeza, o problema é recorrente devido a falta de infraestrutura de coleta e manejo dos resíduos sólidos e a falta de conscientização da população local.

Os acessos de entrada e saída da comunidade, por meio de escadarias, se dão pelas ruas: São Sebastião, Padre Anchieta, Dr. Araújo Pimenta, Moacir Padilha e Quinze de Novembro. O único acesso de veículos, motos, carros e caminhões ocorre apenas pela Rua Altamiro Carrilho, onde há uma área de manobra dos veículos, que é utilizado pelos moradores como campo de futebol, onde também fica localizada a sede da associação de moradores e uma base de policiamento do 12º BPM.

O caminho percorrido pelo caminhão compactador demonstra a limitação de acesso ao bairro, o que dificulta muito a logística de manejo dos resíduos.

O Plano Municipal de Resíduos Sólidos de Niterói define como ação a coleta manual dos resíduos gerados nas áreas de difícil acesso, tais como morros e comunidades carentes. O serviço de varrição e recolhimento de resíduos sólidos domiciliares porta a porta é realizado por 10 funcionários, denominados garis

comunitários, os mesmos são lotados na sede da Companhia e se deslocam até o bairro 03 (três) vezes na semana, todas as 2ª, 4ª e 6ª feiras. O recolhimento é feito porta a porta, nos becos e vielas. Quando há rampas, torna-se possível o transporte em containers, mas na maioria do percurso, devido às escadarias, os funcionários precisam carregar os sacos plásticos nos ombros até os pontos de apoio ou lixodutos mais próximos. Posteriormente os resíduos armazenados em caçambas estacionárias de 5 m^3 de volume instalados nos acessos e recolhidas periodicamente por caminhões compactadores. No Morro do Estado há apenas um ponto de descarte em lixoduto: no lado para a Rua Padre Anchieta.

O lixoduto é formado por uma parte acessível a população formato de um galão com tampa, onde os resíduos domésticos são colocados, em continuação segue-se um grande tubo, de acordo com a altura da encosta, finalizando em um silo, assemelhado com um "reservatório pulmão" para efetuar a alimentação da linha de envase, sendo recolhido esse resíduo por um caminhão ou uma caçamba estacionária. Frequentemente é necessário efetuar a limpeza da encosta onde fica o equipamento, pois os resíduos que não cabem no tubo são jogados pelos moradores irregularmente na encosta. Tal limpeza é realizada pelas equipes de limpeza de encostas, denominadas de "Garis Alpinistas", que utilizam equipamentos de rapel para auxílio e proteção durante a operação.

Periodicamente a CLIN realiza ação de limpeza geral, com atuação de 40 funcionários, denominados de Turma Especial, pela especialidade e técnica em limpeza de comunidade, efetuando os serviços de capina mecanizada e manual, recolhimento de entulhos e limpeza de encostas.

As caçambas estacionárias de 5 m^3 de volume, servem de apoio para os garis comunitários e os moradores descartarem seus resíduos são dispostas em áreas com espaço suficiente para a manobra dos caminhões compactadores ou recolhedores. Sendo assim, a CLIN dispõe de 02 caçambas (duas) ao lado do campo de futebol na Rua Altamiro Carrilho, na Rua Araújo Pimenta são 02 galões metálicos e 02 bombonas plásticas de 200L na esquina com a Rua Moacir Padilha e 01 (uma) caçamba na esquina da Rua Altamiro Carrilho, 01 (uma) caçamba na Travessa São Sebastião (sem saída), 01 (uma) caçamba na Rua Moacir Padilha e 01 (uma) na Rua Padre Anchieta. O recolhimento das caçambas é realizado pelos distritos de limpeza da Companhia, sendo o 1º distrito (Centro) responsável pela Rua Padre Anchieta e parte da Rua Moacir Padilha, e o 14º (Ingá) responsável pela Rua São Sebastião, Rua Araújo Pimenta e parte da Rua Moacir Padilha.

As caçambas e galões são recolhidos diariamente, às vezes com auxílio de máquina retroescavadeira e caminhão para retirada dos entulhos e galhos descartados ao redor das caçambas. As caçambas geralmente transbordam devido a quantidade de resíduos gerados pela população. Destaca-se também a grande quantidade de resíduos de construção civil (entulho), dispostos incorretamente na comunidade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após esta breve análise do sistema de gestão dos resíduos sólidos desenvolvido nas Comunidades da Cidade de Niterói foi possível compreender a

dinâmica que envolve essas áreas, as dificuldades e os desafios envolvidos. Através deste estudo podemos concluir que as ações e investimentos no gerenciamento dos resíduos não tem sido suficiente para atender as demandas dessas áreas devido ao crescimento acelerado da população, a ocupação de áreas de difícil acesso e conscientização ambiental insuficiente. Analisadas as ações aplicadas nas diversas comunidades, tais como propostas de baixo custo, através do uso de latões e caçambas, distribuídos em locais de coleta estrategicamente localizados ou os investimentos mais robustos, tais como a instalação de molok (recipientes semienterrados), instalados em áreas de acessos a comunidade e que possui espaço de manejo de caminhão, foi constatado que o problema do descarte irregular ainda está longe de ser resolvido. Pois a implantação de coletores semienterrados frequentemente não é viável, devido às peculiaridades de cada comunidade em relação ao relevo, aos acessos e à infraestrutura disponível.

Concluindo, é necessário um investimento pesado em políticas públicas locais, para que existam locais adequados de coleta e separação de materiais sólidos, além de uma intensificação nos programas de conscientização e educação ambiental da população, pois o gerenciamento dos resíduos sólidos realizado em comunidades tornou-se uma das principais questões ambientais que afetam negativamente a vida dos moradores locais. O bairro do Morro do Estado apresenta características próprias, com seus becos, vielas e acessos, tornando-se um desafio o gerenciamento dos resíduos. Tornando-se o desenvolvimento de uma sociedade cada vez mais participativa e comprometida com o desenvolvimento sustentável.

3.1 Limitações e Sugestões

Na comunidade do Morro do Estado, diferenciando-se da maioria das outras comunidades, há o recolhimento nos becos e vielas em dias específicos, onde resíduos gerados pelos moradores são deixados nas portas, uns são pendurados em ganchos, mas a grande maioria fica no chão em vasilhames próprios ou soltos, sofrendo a ação de animais e em caso de chuva acabam sendo levados para as redes de drenagens a céu aberto resultando em dano ambiental e erosão. O recolhimento se dá no formato porta-a-porta realizado pelos garis, o transporte dos resíduos em contêineres até as caçambas é muito difícil. Antes do recolhimento os garis tentam identificar cacos de vidro, que não são recolhidos devido à possibilidade de causar acidentes, pois nos becos mais estreitos sem acesso aos contêineres, os sacos são carregados nos ombros.

Pela falta de consciência ambiental da população uma diversidade de problemas ainda pode ser visualizada. Os resíduos jogados a esmo pelas vielas e becos, os sacos de lixo colocados diretamente no chão permitindo o espalhamento pelos animais locais (cachorros, gatos e porcos), ou os resíduos jogados em terrenos baldios e encostas, geram grandes riscos à saúde da comunidade em geral, tais como a proliferação de doenças, entupimento de canais de drenagens e deslizamento de encostas. A distância do domicílio ao local da caçamba muitas vezes desestimula os moradores a levarem o lixo à caçamba, dando um destino impróprio ao mesmo.

Diante disso, percebe-se que apesar de muitos moradores terem o entendimento de como fazer a separação e destinação dos resíduos, não existe uma consciência de que essa é uma atitude que deve ser utilizada para com todos os resíduos e em suas casas também. A origem do problema está no contexto cultural em que grande parte da população cresceu, com pouca instrução, amparo e busca pela conscientização do descarte adequado do lixo, que é um dever de todos.

Também se verificou a pequena capacidade de caçambas destinadas aos resíduos domiciliares, a falta de caçambas específicas para resíduos de construção civil e entulhos ou a não retirada da caçamba pela companhia de limpeza na frequência necessária, contribui para o transbordamento das mesmas, sujando a rua. A disposição de caçambas e galões abertos nos pontos de coleta, as altas temperaturas e deterioração do lixo colaboram com a proliferação de insetos, além de ratos e outros vetores, pois os resíduos ficam expostos por longos períodos até que ocorra a coleta. As comunidades carentes na sua forma atual têm como consequência problemas humanos, sociais e de degradação ambiental. Cada área requer uma solução própria, mas para cada área é necessária uma solução específica.

Disponibilidade mais acessível à informação da gestão de resíduos, pois embora exista alguns dados na internet, a gestão de resíduos da cidade carece de um acesso à informação mais amigável e acessível, com o uso de aplicativos de celulares ou infográficos informando o histórico dos números envolvidos, o que traria mais transparência, engajamento e facilidade na parceria com universidades para estudos e experimentos.

Intensificação e integração do Programa de Educação Ambiental executado pela CLIN em parceria com a SMRH, nas escolas, postos de saúde, associações de moradores e igrejas das comunidades, proporcionando a aproximação da população com a natureza, fazendo com que este perceba que também faz parte do meio ambiente, devendo este cuidar e proteger.

Orientação para a segregação dos resíduos na fonte geradora (nos domicílios) em resíduos recicláveis secos e resíduos recicláveis orgânicos/úmidos (e rejeitos) e descarte nos recipientes específicos para tal recolhimento. Os recicláveis seguiram para a triagem e os orgânicos poderiam seguir para as composteiras ou biodigestores.

Aplicar o conceito de economia solidária, proporcionando capacitação de gestão produtiva e de negócios aos cooperados e maior qualidade final dos materiais para comercialização. Os catadores e as cooperativas de materiais recicláveis são fundamentais neste processo de segregação de resíduos da cidade e precisam ser reconhecidos e receber estrutura adequada. Com a instalação de uma unidade de triagem, organização dos catadores de resíduos recicláveis e a criação de associações ou cooperativas, ficando os mesmos responsáveis pelo recebimento dos resíduos dos moradores ou até mesmo o recolhimento porta-a-porta e implantação de caçambas para os resíduos da construção civil em pontos pré-determinados para que a população realize o descarte correto dos resíduos de construção e entulhos.

Introdução da compostagem doméstica e nas escolas, incentivando a não geração de resíduos por meio de educação e comunicação social. Essa prática possibilita o aproveitamento de resíduos das comunidades, o desenvolvimento de

tecnologias limpas para o aproveitamento de resíduos, o destino correto dos resíduos domiciliares, o gerenciamento participativo e o engajamento dos cidadãos em uma atividade de redução da geração de resíduos.

Maiores investimentos em aplicação de mecanismos financeiros considerando os conceitos do poluidor-pagador e protetor-beneficiador, com incentivo para quem separa o seu lixo corretamente ou para quem gera mais ou menos resíduo, diferentemente de outros serviços essenciais como luz, pois apesar das ações fundamentais do Plano Municipal de Saneamento Básico de Niterói em relação à educação ambiental, há consenso de que a mudança de comportamento da população pela educação ocorre a longo prazo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bernardo Durães. Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Comunidade de Baixa Renda. 2019. 88 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia de Recursos Hídricos e do Meio Ambiente) - Escola de Engenharia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019. https://app.uff.br/riuff/handle/1/12274 Acesso em: 10 de novembro de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Pnud Brasil, Ipea e FJP, 2020. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/ranking Acesso em: 02 de fevereiro de 2021.

COMPANHIA DE LIMPEZA DE NITERÓI. Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Niterói: 2012. Disponível em: http://www.clin.rj.gov.br/pdf/plano_de_gestao_integrada_de_residuos_solidos.pdf. Acesso em: 05 de dezembro de 2020.

DE ALMEIDA, Eliane Monteiro; RODRIGUEZ, Martius Vicente Rodriguez Y.; DANTAS, Mario Antonio Ribeiro. Sistema de Gestão de coleta seletiva em condomínios residenciais e treinamento ambiental, visando destinar corretamente os resíduos sólidos para a cadeia da reciclagem. Sustainable Business International Journal, n. 61, 2016.

FILHO, W. *et al*. Benchmarking approaches and methods in the filed of urban waste management. Journal of Cleaner Production, (112) 28 Sep. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/311776801_The_Circular_Economy_A_new_ sustainability_ paradigma Acesso em: 20 de julho de 2020.

GANDRA, Alana - Agência Brasil - Publicado em 05/08/2020, Rio de Janeiro. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-08/quase-metade-dos-municipios-ainda-despeja-residuos-em-lixoes Acesso em: 31 de março de 2021.

IPEA. Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos: relatório de pesquisa. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/253/_arquivos/estudo_do_ipea_253.pdf. Acesso em: 03 de março 2020

JACOBI, P. R, BESEN, G.R. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. Estudos Avançados, v.25, n.71, p. 135-158, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/10.pdf. Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

Plano Municipal de Saneamento Básico. PMSB. Decreto nº 13669/2020, Julho/2020. Disponível em: https://www.seconser.niteroi.rj.gov.br/plano-municipal-de-saneamento-basico. Acesso em: 02 de fevereiro de 2021.

Plano Estratégico Niterói que Queremos. Niterói, 2013. Disponível em: http://seplag.niteroi.rj.gov.br/livro_niteroi_que_queremos.pdf Acesso em: 17 de abril de 2021

Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. alterando a Lei 9605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm Acesso em: 10 de novembro de 2020.

Política Nacional de Educação Ambiental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm Acesso em: 03 de março 2020

RICO, Mariana de Melo. Incorporação de princípios e diretrizes de "resíduo zero" em políticas públicas municipais: o caso do plano de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos da cidade de São Paulo. Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - 2019. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28411 Acesso em: 07 de abril de 2021

SANTOS, M. Técnica, Espaço, Tempo. São Paulo: Ed. Hucitec, 1994.

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. DIAGNÓSTICO DO MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. Diagnostico_SNIS_RS_2018.pdf. Capítulo 7 e 8. Ano 2018 Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/rs/2018/Diagnostico-SNIS-RS-2018 Acesso em: 20 de janeiro de 2021

CAPÍTULO 7

GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS:

Um estudo de caso sobre o Córrego dos Colibris - Sistema lagunar de Itaipu - Niterói - RJ

Janaína Neves de Medeiros Pontes

Sérgio de Sousa Montalvão (UFF)

Luísa Maria Sarmento Soares Filho

RESUMO

O presente estudo compreende o funcionamento do papel social, na preservação do manancial hídrico no sistema lagunar de Itaipu – Niterói, Rio de Janeiro. A área de estudo corresponde ao Córrego dos Colibris, um contribuinte da lagoa de Itaipu, cujas nascentes se encontram no interior da área protegida do Parque Estadual da Serra da Tiririca. A estratégia de ação principal equivale a restauração da mata ciliar de um trecho do córrego a jusante da área residencial do Bairro Peixoto, por onde o córrego passa sob manilhas de cimento. A intervenção está sendo feita por meio de agricultura sintrópica, que é considerada como uma técnica sustentável. Um estudo de caso abordou a importância do coletivismo em mitigar ações antrópicas. Foi organizada uma aplicação de pesquisa de campo qualitativa, dirigida aos cidadãos participantes ou não-participantes das atividades de restauração ambiental do córrego. Para tanto, aplicou-se um questionário on-line e foram obtidas 119 respostas. O resultado apontou que houve uma mudança significativa na percepção da população em relação a presença do corpo hídrico. Nessa toada, pressupõe-se que as políticas públicas municipais sejam fortalecidas através da participação social, ressignificando os corpos hídricos urbanos tão negligenciados.
Palavras-chave: riacho urbano, mata ciliar; restauração ecológica; agricultura sintrópica; participação social.

ABSTRACT

This study comprises the functioning of the social role in the preservation of water resources in the Itaipu lake system – Niterói- Rio de Janeiro. The study area corresponds to the Córrego dos Colibris, a stream contributor to the Itaipu lagoon whose headwaters are located inside the protected area, the Serra da Tiririca State Park. The main action strategy corresponds to the restoration of the riparian forest of a river stretch downstream of the residential area of the Peixoto neighborhood, through which the stream passes under cement tubes. The intervention on riparian area is being done through syntropic agriculture, which is considered as a sustainable technology. Such a study case addresses the importance of collectivism in mitigating anthropic actions. A qualitative field research was applied to citizens participating or not in the environmental restoration activities of the stream. For this purpose, an online questionnaire was applied and 119 answers were obtained. The result pointed out that there was a significant change in the perception of the population regarding the presence of the water body. In this act, it is assumed that municipal public policies are strengthened through social participation, bringing a new vision to those so neglected urban water bodies.
Keywords: urban stream, riparian forest; ecological restoration; syntropic agriculture; social participation.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, os recursos hídricos carecem passar por um nível de melhoria em seus processos de captação com urgência. Para tanto, é necessário que a conservação do solo, da vegetação e da água, seja prioridade para a direção de um caminho sustentável. Tanto o meio urbano como o rural, devem estar atentos no cuidado de redução com desperdício e a prevenção da poluição dos corpos d'água, a fim de equilibrar a disponibilidade e escassez dos recursos, para as gerações presentes e futuras.

Sendo Niterói um município que não dispõe de mananciais hídricos expressivos, a preocupação do governo e da sociedade em garantir uma segurança hídrica num futuro próximo, deve ser de cuidar do bem comum, mais precisamente do patrimônio ambiental em que estão inseridos, as florestas e os mananciais hídricos que prestam serviços ambientais essenciais à vida no planeta.

A gestão pública municipal de Niterói tem um grande desafio em conservar e recuperar seu território, composto em 56% de áreas verdes protegidas e fragmentos florestais. Desse total, 42% são Unidades de Conservação (Atlas das Unidades de Conservação do Município de Niterói, 2018).

Conforme a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), Niterói possui 123,2 metros quadrados de áreas verdes para cada munícipe (fonte – publicação lançada pela ONU, para celebrar o dia Internacional das Florestas, 2018). Portanto, é fundamental que a gestão pública se desdobre em cumprir metas socioambientais, como o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA), estabelecido através da Lei nº 11.428/2006, que orienta e possibilita aos municípios, atuarem na conservação e recuperação da vegetação nativa de Mata Atlântica, por meio de ações conjuntas com a participação social, planos municipais e principalmente o plano diretor, fortalecendo suas estruturas democráticas.

A sociedade sensibilizada e mobilizada frente a essa necessidade constrói um novo paradigma de evolução ambiental e social, ou seja, um movimento participativo que é fortalecido com o estudo de caso sobre o Córrego dos Colibris, em sintonia com as políticas públicas de recuperação ambiental do município de Niterói.

O ambiente desse estudo está inserido no planejamento de gerenciamento do sistema político municipal em 20 anos (2013 – 2033), vinculante da participação social - "Niterói que Queremos", por meio da área de resultado nº 7 – "Niterói Vibrante e Atraente", que possui nove indicadores de metas, das quais a mais relevante para esse estudo é a que estabelece um sistema de gestão de drenagem, limpeza e recuperação das bacias hidrográficas do município.

Para desenvolver essa meta, a Prefeitura de Niterói criou o Programa Região Oceânica Sustentável (PRO-Sustentável), a fim de paralisar e mitigar a degradação ambiental da Região Oceânica. Os eixos do programa atendem a quatro componentes:

- Urbanização;
- Infraestrutura;

- Sustentabilidade ambiental;
- Monitoramento e avaliação.

O foco principal desse projeto é a bacia hidrográfica, que vem sendo alvo de várias reivindicações das comunidades locais, devido a ocupação desordenada da área e o uso indevido dos recursos ambientais. O projeto prevê a renaturalização da bacia do Rio Jacaré, componente do sistema lagunar de Piratininga; a construção de um Centro de Referência em sustentabilidade ambiental; o plano de Gestão Ambiental da Região Oceânica; projetos de ecoturismo e gestão das praias da Região Oceânica. Objetivando estimular o uso de tecnologias verdes nas moradias da região, fortalecer a organização de grupos gestores das bacias, como o Comitê gestor das lagoas de Itaipu e Piratininga – CLIP, por meio de mobilização e organização da sociedade e terceiro setor (fonte interna/Prefeitura Municipal de Niterói, 2017).

O sistema lagunar Itaipu-Piratininga corresponde a um ícone ambiental da Região Oceânica do município de Niterói, inserido na macrodrenagem da baía de Guanabara, na Região Metropolitana II do Rio de Janeiro, estando posicionado em um contexto geomorfológico de sistemas lagunares isolados por cordões litorâneos que se estendem pelo litoral fluminense até Cabo Frio, na região dos lagos do Estado do Rio de Janeiro (Amador, 1997). A bacia hidrográfica costeira associada a estes sistemas lagunares, drena uma área de cerca de 50 km² e encontra-se fortemente pressionada pelo acelerado processo de urbanização das últimas décadas (Fontenelle & Corrêa, 2014).

Para minimizar os impactos antrópicos (ação humana sobre o meio ambiente), no manancial hídrico do Córrego dos Colibris, foi criado em maio de 2019, um coletivo, denominado Coletivo Córrego da Tiririca, com função de recompor a mata ciliar da margem esquerda do córrego, por aproximadamente 800 m. Para esta recomposição foi utilizada a metodologia de agricultura sintrópica, do grego, syn = convergir, tropos = tendência (sistema de cultivo agroflorestal), adaptada para as condições e exigências do local (Götsch, 1997).

A participação do coletivo agregado a esse estudo de caso, espera contribuir com algumas metas globais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015 e componentes de uma agenda mundial para construção e implementação de políticas públicas que visam guiar a humanidade até 2030. São elas, conforme os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável promovidos pela Organização das Nações Unidas – ONU:

- nº 02 – Erradicação da Fome
- nº 06 – Água potável e saneamento
- nº 11 – Cidades e comunidades sustentáveis
- nº 13 – Ação contra a mudança global do clima;
- nº 14 – Vida na água;
- nº 15 – Vida Terrestre.

Diante do exposto, no tocante a gestão participativa dos recursos hídricos através de estratégias, indaga-se: de que forma a participação social pode contribuir,

para recuperar áreas degradadas da mata ciliar, visando a preservação do manancial hídrico do Córrego dos Colibris?

O objetivo geral da presente pesquisa é promover uma reflexão sobre o funcionamento do papel social na preservação de mananciais hídricos no município de Niterói. Abordar a partir de um estudo de caso, a importância do coletivismo em mitigar ações antrópicas. Lançar um novo olhar para o corpo hídrico urbano. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Levantar a literatura sobre políticas ambientais;
- Identificar os parceiros e/ou atores sociais envolvidos nas ações de recuperação ambiental;
- Verificar ações realizadas;
- Avaliar os resultados obtidos em medidas de conservação dos rios e lagoas da região.

Parte-se da hipótese de que estratégias de participação social podem contribuir para a regeneração da mata ciliar do Córrego dos Colibris com possibilidade de dignificar o rio, em seu trecho urbano tão negligenciado.

Assim, para viabilizar o teste da hipótese, realizou-se uma análise qualitativa, motivada pela participação direta da autora na experiência vivida nesse processo coletivo, com aplicação de um questionário online aos cidadãos comuns; corpo de voluntários ou atores sociais que praticam ou não, ações ambientais de regeneração no sistema lagunar de Itaipu – Niterói- Rio de Janeiro.

2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA

2.1 Democracia participativa

A democracia participativa surgiu na Europa nos anos de 1960, replicando à classe trabalhadora nos anos posteriores, devido ao aumento de insatisfação com as políticas praticadas e a estrutura social dominantes naquele período. Nela a participação direta nos locais de convivência diária, locais de trabalho ou estudo, traria uma oportunidade de interação e autogestão. A atuação de forma direta na gestão participativa das transações públicas modifica a visão de apatia e desinformação inicial (Lazarsfeld; Berelson e Gaudet ,1968 [1944]). Essa ideia desfaz a teoria democrática liberal, de que a ação política é um privilégio da "elite", que faz com que propositalmente, as pessoas acreditem que influenciar ou agir no Sistema Político é inútil, assim o participacionismo representa uma dimensão relevante da transformação social democrática, conforme Pateman (1992).

No Brasil, nem sempre a democracia prevaleceu. Ditaduras, eleições suspensas ou indiretas e cassações fizeram parte da história política de um passado não muito distante. A partir de 1988, um período democrático começou a ser desenhado após 21 anos de ditadura militar, tendo a participação social como uma de suas possibilidades.

Em diversas situações pontuais, vários setores da sociedade civil tornaram-se protagonistas, bem como a sociedade política, criando parcerias com o Estado e

desenvolvendo uma nova esfera pública, (Gohn, 2019), incentivando uma sociedade participativa, inserida num sistema de solidariedade, que vivencia o bem comum e a igualdade entre os membros do grupo, estes que criam laços humanísticos para o seu funcionamento, opostamente ao sistema de interesses ligado à ação individualista.

No conceito de Milani (2008), a participação é parte integrante da realidade na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é construção da/na transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos. Como marco fundamental no desenvolvimento dos institutos participativos, se destaca a atuação dos sindicatos e movimentos sociais na organização popular, na periferia e na luta por tais espaços físicos (Caldeira, Holston, 2004, Avritzer, 2016).

A definição de espaço público, não é uma tarefa fácil, devido a inúmeros autores terem uma visão múltipla dos aspectos físicos e variáveis de ordem política, econômica e social. De acordo com embasamento teórico, Gomes, Paulo Cesar da Costa conceitua com diversidades e particularidades.

> Trata-se, portanto, essencialmente de uma área onde se processa a mistura social. Diferentes segmentos, com diferentes expectativas e interesses, nutrem-se da co-presença, ultrapassando suas diversidades concretas e transcendendo o particularismo, em uma prática recorrente da civilidade e do diálogo (Gomes, 2002, p.163).

O uso de espaços públicos de gestão democrática participativa, torna-se palco de um processo democrático de aprendizado para transformação dos interesses comuns em interesses públicos conforme nos apresenta Dagnino (2002):

> O processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado. Além disso, demonstra também que esse processo se vincula a uma multiplicidade de fatores, eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como demiurgo do aprofundamento democrático. [...] Por um lado, o autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política constituem obstáculos cruciais na constituição, mas também no funcionamento dos espaços públicos. Por outro, é precisamente a confrontação desses padrões que é apontada como um dos principais resultados democratizantes de sua atuação. [...] Nesse sentido, os espaços públicos estão colocando é o aprendizado da tarefa da construção hegemônica, que requer o reconhecimento da pluralidade como ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuns em torno dos quais a articulação das diferenças abra caminho para a configuração do interesse público (Dagnino, 2002, p. 279, 280, 286)

Nitidamente, foi na esfera municipal que experiências de democracia participativa provocaram inovações, após a Constituição Federal de 1988, pelo fator preponderante de que a Administração Pública e os movimentos sociais

consolidaram-se de maneira mais intensa, e as demandas sociais urbanas refletiram melhor a pluralidade de atores e interesses.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), ocorreram conferências e foram criados conselhos. Mas a relação Estado-sociedade civil teve parcerias consolidadas em políticas públicas, no governo de Luís Inácio Lula da Silva (PT), quando a participação social ganhou novo impulso. Políticas participativas foram incrementadas durante esse período (Avritzer, 2013).

Em sintonia com Stassen (1999), a gestão do governo Lula demonstrou que a participação ocorre quando os indivíduos percebem sua importância para outros, que suas contribuições são úteis e que tem lugar na sociedade. "Eles necessitam de um meio ambiente consistente do ponto de vista de relacionamentos, contatos e laços sociais".

A revelação que o futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa é calcada por Bordenave (1994), quando ele afirma que a participação tem duas bases complementares: uma base afetiva - participar por prazer em fazer coisas com outros e uma base instrumental – participar porque fazer coisas com outros é mais eficaz do que fazê-las sozinhos. Essas ideias são compartilhadas pelo grupo do Coletivo Córrego da Tiririca unindo teoria e prática.

3 AGRICULTURA CONTEMPORÂNEA

No século XIX, a agricultura vinculando-se à indústria passa a gerar impactos indiretos, como por exemplo, o uso de matéria prima para os insumos agrícolas e a aplicação de bens agricultáveis na indústria (Mazoyer & Roudart, 2010).

A agricultura convencional é classificada como aquela originada da segunda revolução agrícola moderna, fundamentada na agroindústria química, na mecanização e na manipulação genética (Marco Referencial em agroecologia Embrapa, 2006).

A agricultura do século XX foi norteada pelo incremento no aporte de recursos energéticos afim de aumentar a produtividade, Pimentel (2009), alicerçando a produção agrícola num estipulado modelo industrial. Esse modelo, conhecido como "Revolução Verde", enxerta o ambiente com agrotóxicos, adubos químicos e transgênicos, além de homogeneizar as espécies que consumimos e cultivamos implicando em uma alta perda de biodiversidade, como afirma Matsumura (2016).

Dessa maneira, compartilhamos da visão de Bocquet (2012), ao falar que a agricultura evoluiu de mãos dadas com a degradação de ecossistemas savânicos e florestais. No tocante à agricultura do futuro Altieri (2004), levanta uma questão muito intrigante, diz ele:

> A agricultura do futuro, depara-se com o grande desafio de atender à crescente demanda global por alimento. A relevância de tal missão muitas vezes se confunde com uma lógica de produtividade a qualquer custo, que não leva em conta três condições essenciais e ameaçadas que sustentam esse modelo: energia barata, água abundante e clima estável (Altieri, 2004).

Sabe-se que a predominância da agricultura atual e os sistemas de produção demonstram o quão não são sustentáveis, devido à base de monoculturas de alto rendimento, conjuntamente a tecnologias de irrigação e produtos químicos. Isso rende, a curto prazo, um aumento da produção em variedades de culturas. Entretanto, seus efeitos de degradação são inúmeros: terras inférteis, prejuízo nos lençóis freáticos, aumento de pragas nas lavouras e aumento do aquecimento global. Esse modelo adotado pelo agronegócio (atividade que envolve direta ou indiretamente toda cadeia produtiva agrícola ou pecuária), compõe efeitos altamente nocivos aos serviços ecossistêmicos.

A agricultura é a maior causa do desmatamento nos trópicos e já ocupou 70% das pradarias do mundo, 50% das savanas e 45% das florestas temperadas (Ellis; Ramankutty, 2008). Como alguns dos resultados desses processos, (Zamberlan; Froncheti, 2001) apontam que:

> Desde o começo da industrialização, no século XVIII, a população mundial cresceu 8 vezes; a produção baseada na exploração da natureza cresceu mais 100 vezes; 97% das águas não são mais consideradas potáveis, em razão do seu índice de poluição; 280 milhões de seres humanos estão com sua sobrevivência ameaçada pela desertificação, grande parte gerada pelo tipo de agricultura predadora agroquímica; cerca de 650 milhões de pessoas estão expostas às chuvas ácidas, resultado do lixo da industrialização desenfreada. (Zamberlan & Froncheti, 2001, p.40)

A água não é somente herança de nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como a obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras (Organização das Nações Unidas, Artigo 5º da Declaração Universal dos Direitos da Água, 1992). Diante do exposto, a agricultura apresentada é entrópica (dispersão de energia, regressão ecológica), baseada no extrativismo de recursos naturais, alta utilização de entradas energéticas externas e na capitalização da sociedade humana. Verifica-se, como resultado, a perda energética em todas as dimensões e justifica-se assim, como aponta Matsumura (2016), a procura por novos paradigmas.

Na conclusão de Walker & Sinclair (1998), a ciência atual irá se valer de um maior estudo de outros sistemas de conhecimento [..] "diante de desafios globais para o meio ambiente; clima; biodiversidade; segurança hídrica e alimentar". A busca por novos horizontes em prol de um sistema agrícola satisfatório; sustentável, necessita abandonar verdades absolutas de monoculturas de prejuízo ambiental e social, para aprofundar seus conhecimentos em como lidar com a natureza de forma harmoniosa respeitando seus limites e tempo de espera.

4. AGRICULTURA SUSTENTÁVEL

Inicia-se o século XXI, com o compromisso global de cumprir as metas estabelecidas pela ONU para o desenvolvimento sustentável do planeta até 2030

(Agenda 2030). A restauração ecológica está abarcada como elemento chave de ação definitiva e imediata para o começo desta década, devendo-se mitigar as emissões de CO2 na atmosfera, diminuindo o aquecimento global.

No cenário caótico de uma agricultura entrópica, (dispersão da energia), que concebe produção no solo, a qualquer preço para garantia de matéria-prima, com perda de biodiversidade e ecossistemas florestais, surge o modelo de agricultura sintrópica, cujo idealizador, Ernst Götsch, um agricultor e pesquisador suíço, que vem desenvolvendo este modelo de agricultura sustentável no Sul da Bahia, ao longo das últimas três décadas, conforme aponta Matsumura (2016).

A agricultura sintrópica, é sustentável pelas práticas agrícolas de não utilização de transgênicos, fertilizantes ou biocidas sintéticos. Seu eixo se dá na diversidade de espécies cultivadas e se propõe a produzir seu próprio adubo dentro do sistema. Recomenda uma nova relação com respeito à agricultura em simbiose com a natureza.

> A agricultura, dessa forma, passa a ser uma tentativa de harmonizar as atividades humanas com os processos naturais de vida, existentes em cada lugar que atuamos. Para conseguirmos isto é preciso que haja em nós mesmos uma mudança fundamental, uma mudança na nossa compreensão da vida (Götsch, 1997, p. 5).

Na defesa da agricultura sintrópica, Götsch, (1997) defende que "os princípios em que a vida se baseia são processos que levam do simples para o complexo, onde cada uma das milhares de espécies, a humana entre elas tem uma função dentro de um conceito maior".

A extração dos recursos da terra para os meios de vida, precisam respeitar os limites do ambiente para que haja uma convivência harmoniosa. Esse modelo é possível, haja vista a incorporação de busca num sistema de sustentabilidade, onde a sintropia dos organismos micro e macro interajam no meio contribuindo para preservação ambiental; agrobiodiversidade; ciclos biológicos e consequentemente tragam qualidade de vida ao homem e ao meio.

5 CONTEXTO HISTÓRICO DO CÓRREGO DOS COLIBRIS EM NITERÓI – RJ

O córrego nasce com o nome de Córrego dos Colibris, dentro do Parque Estadual da Serra da Tiririca, a montante da rua Scylla Souza Ribeiro, no Bairro Peixoto em Itaipu[1].

Após atravessar o Bairro Peixoto, o córrego canalizado, emerge em seu trecho final com o nome de Córrego da Tiririca. Curiosamente, o nome popular tiririca vem

de uma planta da família das Cyperaceae, que antigamente, quando o transporte de cargas de Niterói para Maricá era feito em lombo de burros, a região possuía grandes quantidades dessa planta na travessia, originando o nome da serra, que já foi conhecida também por Serra de Inoã ou Serra de Maricá. Parte da vegetação original de Mata Atlântica foi modificada por desmatamentos sucessivos. Restam ainda alguns fragmentos florestais nativos ou com pouco grau de perturbação, que ainda apresentam o microclima e a biodiversidade da Mata Atlântica, segundo Barros & Seoane (1999). Do ponto de vista geológico, as escarpas e vales formam paredões abruptos junto a costa, como a pedra costão de Itacoatiara e em sentido norte, percorrem longas distâncias formando a Serra da Tiririca (cf. Lamego, 1964).

Pode-se dizer que a ideia de tornar a Serra da Tiririca uma área protegida nasceu no Córrego dos Colibris, com a primeira Ação Civil Pública ajuizada contra um loteamento ilegal, com base em denúncias da comunidade local. Estas ações já existiam desde 1950, a época da resistência de sitiantes, quando se iniciaram os empreendimentos imobiliários e subsequentemente tornaram-se mais direcionadas à proteção legal da Serra, a partir dos anos 1980. Claramente essa demonstração de indignação é apoiada por Simon (2005), afirmando que em um cenário misto de simbólico com emblemático, o Córrego dos Colibris foi o local onde ocorreu a primeira reação de ambientalistas, contra a primeira tentativa de parcelamento fundiário em 1989. Esta reação impulsionou a campanha de criação do PESET – Parque Estadual da Serra da Tiririca. A área sempre foi foco de resistência ambiental, objeto de polêmicas e de vigilância por parte dos ambientalistas. A eterna "defesa" pelo Córrego dos Colibris, por parte desse segmento, expressa o simbolismo de uma área onde a ciência e o sentimento de pertencimento público vigoram (Simon, 2005).

As muitas investidas de parcelamento do Córrego dos Colibris, culminaram em grande aliança da sociedade civil, para formação de uma frente com a participação de diversas ONGS, que mantiveram a área como de extrema importância ambiental. Suas matas ofertam vários serviços ecossistêmicos, como a amenização climática, a recarga hídrica, a proteção de várias espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção, bem como orquídeas terrícolas raríssimas e outras espécies (Santos, 1999), sem dizer da importância afetiva, de espaço de convivência da população local. A nascente do Córrego dos Colibris chegou a ser palco de enlace matrimonial, um indicativo do valor agregado do local no cotidiano da população que habita seu entorno. Devido a sua grande importância desde 1992, o PESET obteve o status de "reserva mundial da biosfera" pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO (Barros, 2008).

5.1 Características ambientais e legais do Parque Estadual da Serra da Tiririca e do Córrego dos Colibris

O Vale fluvial do Córrego dos Colibris é uma região coberta por vegetação secundária, em processo de regeneração há mais de 50 anos e inclui o Brejo das Pacas, uma área alagada associada à floresta. Nessa região foi detectada a presença de algumas espécies vegetais consideradas vulneráveis e em perigo de

extinção como o pau-brasil (*Paubrasilia echinata Lam.* — Gagnon, H.C. Lima & G.P. Lewis), o cipó-escada-de-macaco (*Bauhinia smilacina* (Schott) Steudel) e o caiapiá (*Dorstenia arifolia Lam.*), conforme Santos *et al*, (1999), além de orquídeas e plantas arbustivas raras (Pontes, 1987).

A fauna do PESET abriga ainda importantes elementos da biodiversidade. Há registros da presença do ouriço-cacheiro (*Sphiggurus insidiosus*), o gato-do-mato (*Felis yagouarondi*), o cachorro-do-mato (*Cerdocyon thous*), e o tamanduá mirim (*Tamandua tetradactyla*). O vale fluvial do Córrego da Tiririca é visitado por aves paludícolas como garças, socós e ainda espécies com algum grau de ameaça, como o gavião-pombo-pequeno (*Amadonastur lacernulatus*), a maracanã-verdadeira (*Primolius maracana*), a araponga (*Procnias nudicollis*) (INEA, Trilhas - PESET, 2015), além de peixes de riacho, como o tamboatá (*Callichthys callichthys*), o cará (*Geophagus brasiliensis*), o barrigudinho (*Poecilia vivípara*), anfíbios, serpentes, jacarés e também mamíferos de banhado, como capivaras, bem como cotias e pacas.

Os contrafortes da Serra da Tiririca alimentam os Rios Inoã, Itaocaia, Aldeia na vertente norte no sentido Maricá e na vertente sul, no sentido de Niterói, os rios João Mendes, rio da Vala e Córrego dos Colibris, contribuintes da Lagoa de Itaipu.

Já no Setor Darcy Ribeiro, (Reserva Municipal incorporada ao PESET), a disponibilidade hídrica é bem maior. Ali nascem alguns dos principais rios do município de Niterói: Rio Jacaré, Rio Arrozal, Córrego Santo Antônio, Córrego do Malheiro, Rio Muriqui, Rio Sapê e Rio Pendotiba, contribuintes da Lagoa de Piratininga. A Serra Grande, onde se encontra a Reserva Municipal Darcy Ribeiro representa o divisor de águas entre o sistema lagunar Itaipu-Piratininga e rios que drenam para a baía de Guanabara (Plano de Manejo do PESET, 2015).

O Córrego dos Colibris é perene e apresenta água cristalina, com uma seção média de 0,50 m, com profundidade de 0,15 m. Registra-se a presença do caranguejo de rio (*Trichodactylus fluviatilis Latreille*, 1828), um crustáceo que não tolera ambientes pouco oxigenados e/ou poluídos; o uçá, (*Ucides cordatus Linnaeus*, 1763) e o guaiamum (*Cardisoma guanhumi Latreille*, 1828), Magalhães (1999).

Do ponto de vista legal, a área do vale do Córrego dos Colibris é considerada como Área de Preservação Permanente – APP e Reserva Ecológica, pelos seguintes fatos e instrumentos legais:

O art. 2º, da Resolução CONAMA n° 006/94, em seus § 2° e 3°, define a cobertura vegetal de Mata Atlântica, na qual está inserido o vale do Córrego dos Colibris e toda a Serra da Tiririca, que se encontra em estágio médio e avançado de regeneração.

A Lei Federal n° 4.771/65 (Código Florestal), cria proteção para florestas e todas as formas de vegetação. Além das leis federais e outras legislações federais é fundamental pensarmos em legislações municipais e estaduais, que se integrem criando condições valorosas para impedir ações criminosas de degradação ambiental nesses ambientes.

6. MÉTODOS E PRÁTICAS AMBIENTAIS PARA RESSIGNIFICAR O CÓRREGO DOS COLIBRIS

Material: foi confeccionado um questionário online pela plataforma google forms, contendo 21 perguntas relacionadas a percepção da sociedade que vive ou frequenta Niterói, sobre o estado de conservação do sistema lagunar de Itaipu e seu contribuinte, o Córrego dos Colibris que é foco do estudo de caso e como a população avalia as políticas públicas do município de Niterói dentro de uma visão participativa.

Para recomposição da faixa marginal esquerda do Córrego dos Colibris, foi criado um coletivo formado por vários atores sociais em maio de 2019, nomeado Coletivo Córrego da Tiririca.

A metodologia utilizada pelo coletivo para a restauração da área foi utilizar um sistema de cultivo agroflorestal (agricultura sintrópica), adaptada para as condições e exigências do ambiente do córrego. Esse método foi agregado como medida inicial de disseminação de consciência coletiva obtendo o fortalecimento do coletivo, ao mergulhar num objetivo maior que é a preservação e conservação do manancial hídrico do Córrego dos Colibris.

Mutirões mensais foram iniciados nas ações de restauração ecológica na margem do Córrego dos Colibris, como estratégias de visibilidade para o envolvimento da população local; instituições de ensino; terceiro setor; governos e sociedade civil como um todo.

O Córrego dos Colibris antes das intervenções, estava com suas margens totalmente desmatadas e com alguns pontos de assoreamento, num cenário de abandono (Fig.7a).

O primeiro mutirão ocorreu na semana do meio ambiente em junho de 2019 e contou com a participação de várias entidades como: a Secretaria de Meio Ambiente; Laboratório Horto Viveiro da UFF (LAHVI); Corpo de Bombeiros de Itaipu 4 GMar; INEA (Instituto Estadual do Ambiente); Escola Estadual Alcina Rodrigues de Lima; Administração Regional da Região Oceânica; CLIN (Companhia de Limpeza de Niterói); Ongs como a Carpe; Instituto Nossos Riachos e corpo de voluntários, que prepararam o solo da margem do córrego com retirada de capim; colocação de material particulado, proveniente de podas de árvores realizadas pela prefeitura de Niterói e doados ao Coletivo, para melhoria da qualidade do solo da margem do córrego. Foram plantadas 2 mil mudas aproximadamente ao longo de dois anos, de diversas espécies de Mata Atlântica. Algumas foram doadas pelo INEA, sendo a maioria levadas pelos voluntários.

A agricultura sintrópica no Córrego dos Colibris combina espécies que cumprem serviços ambientais de Mata Atlântica. Entre as espécies nativas ameaçadas de extinção estão a grumixama (*Eugenia brasilliensis*) e o vinhático (*Plathymenia foliolosa*). Dentre outras temos: tamboril (*Enterolobium contortisiliquum*); ipê amarelo (*Tabebuia alba*); pau ferro (*caesalpinia férrea*); pitangueira (*Eugenia uniflora*); canudo de pito (*Senna pendula*); pau-d'alho (*Gallesia integrifólia*); baba de boi (*Cordia superba*); pau-viola (*Cyntharexyllum myrianthum*); angico branco (*Senegalia polyphylla*); imburuçu (*Pseudobombax grandiflorum*); pata-de-vaca (*Bauhinia forficata*); clúsia (*Clusia*

fluminensis); jaboticabeira (*Plinia cauliflora*), palmito juçara (*Euterpe edulis*); aroeira vermelha (*Schinus terebinthifolius*); chichá-fedorento (*Sterculia foetida*); jacarandá mimoso (*Jacarandá mimosifolia*); quaresmeira (*Tibouchina granulosa*); marianeira (*Acnistus arborescens*), Instituto Nossos Riachos (2020).

Placas identificadas por numerações com as espécies plantadas recentemente, foram utilizadas para demarcação dos 153 "ninhos", como são chamados os espaços que contém as mudas e sementes (Fig.7 b-c).

Em continuidade das ações de recuperação da mata ciliar do córrego, cada voluntário contribui levando mudas de plantas, sementes ou ervas medicinais e escolhem o seu "ninho" para realizarem o plantio (Fig.7-e).

Antes da pandemia, os mutirões eram mensais e a cada semana, um grupo mais assíduo frequentava o córrego para renovar as mudas e sementes; melhorar e expandir a área do solo a ser plantado. Durante a pandemia, os voluntários se revezam para dar continuidade ao serviço de revitalização do córrego (Fig.10 – a, b).

Em consonância com o plantio sintrópico na margem do Córrego dos Colibris foi agregado às ações, o Projeto "Se Liga", instituído pelo Decreto Estadual nº 41.310 (art 1º) de 15 de maio de 2008, que obriga todas as edificações a se conectarem à rede de esgoto das operadoras de serviço de saneamento e ao desenvolvimento de programas de implantação de sistemas completos de esgotamento sanitário, em todo o Estado do Rio de Janeiro. O projeto Se Liga, foi desenvolvido pela Superintendência Regional da Baía de Guanabara do INEA, conjuntamente com o Subcomitê do Sistema Lagunar de Itaipu – Piratininga (CLIP), Águas de Niterói e Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade (SMARHS). O objetivo é eliminar lançamentos irregulares de esgotos no sistema de águas pluviais da região de Piratininga e Itaipu, mobilizando a participação da sociedade do entorno dos corpos hídricos, na recuperação dos sistemas lagunares dessas áreas. As ações ocorrem com intenções de identificar, conscientizar, notificar e em última análise autuar os imóveis que não estão ligados à rede coletora de esgoto.

No Córrego dos Colibris ações como essas foram realizadas com vistorias em 280 imóveis, sendo 244 imóveis em situação regular, 11 notificados a se ligarem à rede de esgoto e 25 adesivados pelo INEA, para que os proprietários ausentes comprovassem a ligação regular. Apurou-se que, nos dez primeiros dias de campanha foram vistoriados 28 imóveis em média por dia, assinalado como uma avaliação de resultado boa, levando em consideração o tempo despendido na conscientização com o responsável do imóvel e o tempo de realização do teste empregado pelo INEA (dados oriundos da Ata de reunião do CLIP em 17/12/2019).

As ligações residenciais clandestinas muitas vezes não aparecem, mas por vezes, é visível o despejo de águas escuras de origem duvidosa no canal do córrego. Até a vedação de bueiros necessita de manutenção preventiva e corretiva constantemente, pois águas de esgoto escoam para o córrego após chuvas intensas. Com o passar dos meses e anos a efetividade das ações de plantio agroflorestal demostraram a eficácia da metodologia aplicada.

Através de mutirões envolvendo jovens de comunidades, pelo Projeto Eco

Social ofertado pela Prefeitura Municipal de Niterói como uma política pública no combate às desigualdades, o Coletivo da Tiririca promoveu na semana do meio ambiente em 2019, ações de educação ambiental participativa desses jovens, na contribuição de plantio de restauração ecológica. Durante a pandemia o movimento diminuiu, mas não parou. Apesar de não permanecer com os mutirões, os voluntários do coletivo continuam a frequentar aleatoriamente cada dia da semana, renovando e dando vida nova aos seus ninhos.

7. INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS

7.1 Avaliação dos questionários

Obteve-se respostas curtas e objetivas, das 21 perguntas do questionário empregado no período de janeiro a meados de fevereiro, ao número de 119 entrevistados dos quais 23,5% participaram de alguma atividade de restauração no córrego. Desse total, 40,6% participam ativamente do coletivo na restauração ecológica do Córrego dos Colibris com início em maio de 2019, até o presente momento.

Bloco I

O resultado do primeiro bloco de perguntas busca identificar características da população em um primeiro momento, com identificação do grupo.

Qual a sua faixa etária? 119 respostas: mais de 65 anos (10,1%), 50 a 65 anos (32,8%) e 31 a 49 anos (47, 1%).

Qual seu sexo? 119 respostas: feminino (58%) masculino (42%).

Qual a sua escolaridade? 119 respostas: ensino médio / colegial (12,6%), mestrado / doutorado (18,5%), pós-graduação (31,1%) e ensino superior (37%).

Em que município você vive? 119 respostas: em Niterói (85,7%), e outros (14,3%). Outro? Qual? Campos dos Goytacazes – 01, Itaboraí – 1, Maricá – 1, Rio de Janeiro – 05, São Gonçalo – 04, São Pedro da Aldeia – 01, Resposta incorreta– 01

Em que bairro de Niterói você mora? 116 respostas: não mora em Niterói mas trabalha / frequenta a cidade (12,9%), Itaipu (26,7%) e outros (39,7%).

Você representa algum grupo? Se sim, qual? 100 respostas: servidor público (48%), outros (12%), outros órgãos / instituições públicas (10%), sociedade civil (10%) e ONGs / terceiro setor (6%).

Bloco II

O segundo bloco demostra o conhecimento da população que vive ou frequenta Niterói sobre os recursos hídricos do município.

Você conhece algum rio ou riacho em Niterói? 119 respostas: sim (54,6%) e não (45,4%). Se sim, cite qual? Córrego dos Colibris; RioJacaré; Rio João Mendes; Valão de Santo Antônio; Rio Cafubá; Rio Arrozal; Rio da Vala; Rio Pendotiba; Córrego de Matapaca; Córrego da Viração; Rio Sapê; Rio Icaraí; Rio Alcântara – Município de São Gonçalo; Rio Bomba – Divisa do município de Niterói com município de São Gonçalo.

Já visitou a lagoa de Itaipu? 118 respostas: sim (81,4%) e não (18,6%).

Você conhece o coletivo que cuida do Córrego dos Colibris, chamado Coletivo Córrego da Tiririca? 119 respostas: sim (33,6%) e não (66,4%).

Se sim, ao longo de sua vida notou alguma diferença na lagoa e nos rios que a abastecem? 108 respostas: a lagoa e os rios estão sujos (43,5%); a lagoa e os rios eram limpos quando eu era mais jovem (32,4%); não sei (20,4%); a lagoa está bem, mas os rios estão sujos.

O que você aprendeu com seus antepassados (pais, avós, parentes, responsáveis) sobre rios e lagoas em Niterói? 118 respostas: pelo menos uma pessoa dentre os meus familiares ou responsáveis tinha preocupação com esses ambientes e me ensinou que se devia preservá-los (53,4%); ninguém na minha família me falou sobre esses ambientes (38,1%); não sei; para meus pais, avós os rios e lagoas eram locais de descarte de lixo e de animais mortos.

Sabe o nome de algum córrego que alimenta a lagoa de Itaipu? 117 respostas: não (59,8%) e sim (40,2%).

Referente aos comentários sobre o ambiente lagunar e seus rios, obteve-se um número de quarenta e quatro respostas dos entrevistados, sendo 50% das abordagens mais relevantes destacadas abaixo. Nota-se na visão dos entrevistados, uma preocupação grande de cuidado em atenção ao sistema lagunar da Região Oceânica como um todo. Ficou demostrado que encarar o desafio de recuperação das funções ecológicas dos cursos d'água é dever de todos os atores sociais.

1. Saneamento / Recuperação do ambiente lagunar

- O desafio agora é reduzir a entrada de matéria orgânica no sistema lagunar!
- Que essa pesquisa contribua para melhor preservação dos nossos rios e riachos.
- Infelizmente não existem mais rios limpos, acho que não existe infraestrutura capaz de dar conta do esgoto produzido, por uma população que cresceu demasiadamente. A especulação imobiliária foi devastadora na região oceânica. Lamentável e irreversível!
- O ambiente lagunar está degradado e abandonado. A pressão imobiliária é forte e estamos perdendo a batalha. O esgoto não pode ser jogado nos rios e é preciso urbanizar as áreas de margem, retirando todas as edificações.
- Há ocupação desordenada, falta de saneamento, vários governos sem investimento, especulação imobiliária, mudança do clima pelo uso do progresso.
- Se as casas não se ligarem à rede de esgoto não adianta nenhuma outra ação.
- O controle deste sistema dependerá de várias intervenções e infelizmente, não poderá ser encarado como era no passado. Devemos criar um novo ecossistema e considerar alguns dos conceitos mais atuais para sistemas sob intervenções humanas.
- A despoluição dos afluentes é fundamental, assim como a retirada das espécies invasoras.

2. Incremento de políticas públicas para o sistema hídrico

- A expansão urbana precisa levar em consideração a manutenção dos rios e

lagoas. Sem isso eles estarão fadados ao colapso total

• Estão morrendo por ineficácia do poder público

• Espero que a secretaria competente haja com competência e recupere todo o sistema lagunar do município.

• A sociedade está despertando para a questão da poluição no sistema lagunar, precisamos de mais educação ambiental sobre nossos problemas locais nas escolas e cobrar da prefeitura maior fiscalização (Emusa) da concessionária Águas de Niterói que usa nossas lagunas como latrina dos rejeitos de suas Etes.

• É uma pena que nosso ambiente lagunar esteja abandonado, mal tratado. A luta é grande para manter esse lugar tão lindo saudável.

• Infelizmente a especulação imobiliária e a ganância dos políticos e empresários do setor imobiliário têm nitidamente interesse de "MATAR" as nossas lagunas.

3. Educação Ambiental

• Precisamos investir na limpeza e preservação, sim, sobretudo envolver as escolas, para trazer a noção de pertencimento e responsabilidade aos jovens.

• O fato é que estudamos grandes acontecimentos mundiais na escola, mas não somos encorajados e nos mobilizar e agir localmente para a melhoria da região em que vivemos.

• Conscientização das Pessoas para não jogar esgoto, não descartar resíduos etc.

• Precisamos ser honestos e não jogar lixo nos rios e não fazer ligações clandestinas.

• Poderia ser mais abordada nas escolas e em campanhas sobre a preservação ambiental.

• Temos que parar de jogar esgoto nos córregos.

4. Esportes náuticos sem fiscalização

• Sou moradora da região, amo a lagoa de Itaipu, mas percebo, que a cada ano, as ações de limpeza e conservação são pontuais, deveria ser mais constante. Esse ano aumentou demais a circulação de Jet Sky, sem nenhuma fiscalização, está sendo mais um fator de stress e poluição ao habitat dos animais e aos frequentadores que admiram o local.

5. Reconhecimento da importância da participação social

• A prefeitura deve dar atenção ao coletivo interessado em somar esforços na recuperação do meio ambiente.

Bloco III

No terceiro bloco, a pesquisa retrata a participação do coletivo na restauração do Córrego dos Colibris. Aponta-se pela pesquisa, que apenas um pequeno grupo conhecia de fato o trabalho realizado pelo Coletivo da Tiririca.

Como você conheceu o Coletivo do Córrego? 84 respostas: por convite de algum membro (35,7%), pelas mídias sociais (34,5%), por meio das ações realizadas (14,3%), pela placa de informações fixada na entrada do córrego (7,1%), através de instituições.

Você já participou das atividades de restauração ecológica no córrego? 102 respostas: não (76,5%) e sim (23,5%).

Se sim, qual a frequência em que você participou? 32 respostas: frequentemente (40,6%), raramente (31,3%), 1 vez (15,6%), 2 ou mais vezes (12,5%).

Nota-se a percepção de que o lixo e esgoto são problemas mais acentuados no córrego foi notável entre os entrevistados.

Na sua opinião, qual ou quais são os maiores problemas do córrego? 101 respostas: esgoto clandestino (59), sujeira (57), escassez de a água (20), mosquito e insetos (11), não sei dizer (25), outros (3). Nota-se a percepção de que o lixo e esgoto são problemas mais acentuados no córrego foi notável entre os entrevistados.

Você já viu/ouviu algum animal no córrego? 63 respostas: jacaré (26), capivara (7), aves (45), lagartos (13), sapos/rãs (25), cobras (13), peixes (31), outros (8).

A vida silvestre às margens do córrego é muito notada por quem percorre o local. As aves são os elementos da biodiversidade mais visíveis, seguido de peixes e jacarés.

Ao final da pesquisa destacam-se alguns pontos positivos prevalentes pela participação do coletivo no córrego. São eles:

- Oportunidade de contato mais próximo com a natureza, possibilitando uma forma de lazer e interações sociais;
- Resgate de valores tradicionais, simbólicos e ecológicos através de troca de saberes pelos participantes do coletivo;
- Convivência pacífica com a fauna e flora resgatadas;
- Melhoria da qualidade ambiental, térmica e atmosférica, através da recuperação das funções ecológicas do córrego;
- Estreitamento das relações público/privado para fortalecimento das políticas públicas;
- Ressignificação do corpo hídrico do Córrego dos Colibris através de cuidados e sentimento de pertencimento do ambiente urbano por onde navega o córrego.

Como pontos negativos destacam-se: as fontes de esgotos clandestinos; a falta de vedação de alguns bueiros próximos à margem do córrego; despejo incorreto de resíduos de obras como entulhos, mobiliários e até mesmo animais domésticos mortos.

Conclui-se que os objetivos gerais deste trabalho são atingidos, graças à participação do Coletivo Córrego da Tiririca em fomentar o fortalecimento do papel social na preservação das margens e do curso d'água no Córrego dos Colibris, lançando um novo olhar para o corpo hídrico urbano.

O problema vem sendo solucionado na medida em que, o abandono e o descaso estão sendo neutralizados pelo coletivismo com a confirmação da hipótese, em que a participação social constitui uma ferramenta poderosa em favorecer e fortalecer políticas públicas. A execução de medidas socioeducativas, contribuem para mitigar ações antrópicas e promover o desenvolvimento sustentável do Córrego dos Colibris.

8. DISCUSSÃO

As práticas de revitalização da mata ciliar do Córrego dos Colibris, trazem o plantio de vegetação nativa da região, bem como também o plantio de uma floresta de comida, tudo junto e misturado; vão de encontro as propostas de interações dinâmicas e ramificadas entre sociedade e natureza, trazendo um novo conceito de vida. – "O Bem Viver", que é fonte inspiradora da vivência dos povos indígenas andinos e comunidades tradicionais, que vivem coletivamente de forma harmoniosa com a natureza (Acosta, 2016). Sua filosofia é de pertencimento à natureza e sentido de coletividade. O ser humano não está de um lado e a natureza de outro, somos parte dela como um todo.

Para a perspectiva do Bem Viver, a natureza não é um objeto; não é uma fonte de recursos e matérias primas; é um ser vivo. Esta dimensão ecológica da realidade reconhece que a natureza é indivisível e intrinsecamente imbricada à vida dos seres humanos; somos parte da natureza (Rauber, 2016). Esta concepção vai na contramão de um modelo capitalista, que concebe a terra e o meio ambiente como meios de insumos para obtenção rápida de produtos e descarte rápido, que degradam o ambiente, matam os seres vivos, envenenando a terra e os corpos hídricos (Suess, 2010).

O sistema de agroecologia e agricultura sintrópica ofertam uma técnica agrícola amigável, um modelo de agricultura de harmonia entre o trabalho do homem com os processos da natureza conseguindo dela o que é necessário para o viver bem. Formam uma sintonia fina que faz com que as pessoas que vivem no campo, percebam o valor de uso e a função social da terra. A recuperação florestal e o restabelecimento da fauna, pelo uso favorável de matéria verde incorporada ao solo, favorecem a revitalização dos recursos hídricos, com o reaparecimento de nascentes secas que voltam à vida (Sarmento, 2021).

A dignidade dos corpos hídricos faz-se necessária com celeridade no tocante a fluidez dentro do meio urbano. Muitos rios e córregos são canalizados a fim de que o progresso avance. Construções de ruas, alamedas e até parques e praças, muitas vezes escondem e sepultam os corpos hídricos urbanos, que passando por baixo desses locais, é como se estivessem dentro de um caixão. A vida desses corpos hídricos dentro do contexto da canalização é amarga e os ecossistemas desse ambiente sucumbem. O negligenciamento é notadamente visível nesse caso.

Essa prática já é ultrapassada em muitos países, que transformam as margens de corpos hídricos em espaços paisagísticos, de convivência social e sustentabilidade ambiental, valorizando os espaços urbanos.

Experiências bem-sucedidas devem ser replicadas. Como exemplo em Nova York, a estratégia de gestão hídrica em 1990, levou as autoridades ambientais a regulamentar restrições para o desenvolvimento de atividades agrícolas e uso e ocupação do solo nas bacias hidrográficas da região rural da cidade, para a conservação dos mananciais hídricos.

As soluções baseadas apenas na engenharia, que conforme estudos de (George Clark & Philip Steinberg, 1996), classificaram como narrativa de um conflito hídrico, que aponta as relações sociais de uma região "superior" e "poderosa" que

extrai recursos de um lugar "subordinado", a partir de inundações e barragens, não são mais bem vindas. Uma arena institucional complexa foi formada por diversos atores sociais objetivando a conservação da natureza e seus mananciais hídricos, para conseguir água limpa.

Plantadores de água, fazendeiros e agricultores foram nomeados "guardiões da água" sendo remunerados pelos serviços ambientais prestados. Sendo assim, a cidade de Nova York hoje é considerada como cidade possuidora da água mais pura do mundo (Miguel, 2016).

No Brasil, possuímos o Programa Produtor de Água que tem seu eixo em estimular o Pagamento por Serviços Ambientais -PSA. Em experiência no Distrito Federal, o programa foi desenvolvido pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 15 ANA/ 2011, agregando várias Instituições como: (ANA, SEAGRI, IBRAM, EMATER, Banco do Brasil, FUB, TNC, WWF-Brasil e SESI), visando implantar o Projeto Produtor de Água na bacia do rio Pipiripau (região nordeste do Distrito Federal). Trata-se de um incentivo financeiro aos produtores rurais que aderirem ao projeto voluntariamente, a fim de proteger os mananciais e a adequação ambiental nas propriedades. No Núcleo Rural do Pipiripau, localizado em Planaltina/DF, produtores rurais são aliados voluntários da conservação dos mananciais e são pagos para a proteção das nascentes e dos cursos d'água (Mesquita, 2017). Corroborando para reforçar a participação da sociedade em políticas públicas sustentáveis, desafiando os atuais modelos de gestão hídrica.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Práticas ambientais de cultivo agroflorestal realizadas pelo Coletivo Córrego da Tiririca, às margens do Córrego dos Colibris, contribuem para o desenvolvimento sustentável no município de Niterói, favorecendo as políticas públicas. Tais atividades são realizadas de forma participativa, do ano de 2019 até o presente momento.

O maior ideal do Coletivo é conscientizar através da participação social, sobre a importância da saúde hídrica de uma cidade ao combater práticas de maus hábitos e males causados ao corpo hídrico ao longo dos anos, decorrentes da formação urbana desordenada. Entre os propósitos que vem sendo trabalhados pelo coletivo, estão o resgate do conhecimento tradicional das plantas medicinais, o reconhecimento taxonômico das espécies do local, a difusão científica e ambiental através de placas informativas afixadas na margem do córrego. Ademais, a promoção do convívio harmonioso com o mundo natural tem beneficiado a todos, com a sensação de bem-estar e felicidade entre os participantes do coletivo e que alcance a quem mais chegar.

O trabalho de participação social do Coletivo Córrego da Tiririca traz um novo olhar ao corpo hídrico na área urbana. Antes um local negligenciado (nomeado de valão), agora um espaço de convivência e lazer (resgatado com o nome de córrego). O valor afetivo agregado ao Córrego dos Colibris é destacado a medida em que moradores do bairro já começam a se apropriar do espaço para plantio de árvores ou simples embelezamento de suas margens, com flores ou plantas ornamentais e ervas medicinais.

Os depoimentos coletados mostram uma valoração do ambiente natural por parte dos frequentadores locais, bem como o anseio pela restauração do sistema lagunar em sua condição de balneabilidade.

Durante os trabalhos de campo no Córrego dos Colibris foi possível perceber um retorno da biodiversidade. A frequência de aves paludículas se ampliou: onde antes somente a garça branca grande frequentava, agora já se vê o pato mergulhão, a garça branca pequena, a garça da noite, além de pássaros menores como o anu preto, viuvinha, bem-te-vi. Pequenos mamíferos também são vistos sob a vegetação, como preá; cotia e a noite capivaras. Jacarés e lagartos variados aparecem vez em quando. À noite se ouve o canto das pererecas e de dia o movimento das rãs. Houve um aumento da fauna de invertebrados, com uma frequência maior de borboletas, besouros, joaninhas.

O Coletivo Córrego da Tiririca está registrado na Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Niterói e conta com parcerias colaborativas e voluntárias.

Que a ideia iniciada pelo Coletivo em Itaipu possa ser replicada em outros córregos do sistema lagunar de Itaipu - Piratininga e quem sabe em outras áreas do município. Um rio limpo é um sinal de respeito à vida e harmonia entre o ser humano e o ambiente onde habita.

Espera-se que ações participativas como as do Córrego dos Colibris sejam espelhos para que outras comunidades repliquem essas atividades do bem comum e bem viver.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. O Bem Viver: uma oportunidade de imaginar outros mundos. São Paulo:Editora Elefante, 2016.135 p.

ALTIERI, M. A. Linking ecologists and traditional farmers in the search for sustainable agriculture. Frontiers in Ecology and the Environment, v. 2, n. 1, p. 35–42, 2004.

AMADOR, E.S. Baía de Guanabara e ecossistemas periféricos: Homem e natureza. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 1997. 539 p.

AVRITZER, L. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, L. (Org.) Experiência democrática, sistema político e participação popular. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/pdf. Acesso em: 07 fev. 2021.

ATA COMITÊ DA REGIÃO HIDROGRÁFICA DA BAÍA DE GUANABARA E DOS SISTEMAS LAGUNARES DE MARICÁ E JACAREPAGUÁ – CBH-BG. Niterói, Rio de Janeiro: Subcomitê do Sistema Lagunar Itaipu-Piratininga, 32ª Reunião extraordinária, dez. 2019.

BARROS, A. A. M. - Análise florística e estrutural do Parque Estadual da Serra da Tiririca, Niterói e Maricá, Rio de Janeiro, Brasil / Ana Angélica Monteiro de Barros. – Rio de Janeiro, 2008. xii, 218 p.

BARROS, A. A. M. & SEOANE, C. E. S. 1999. A problemática da conservação do Parque Estadual da Serra da Tiririca, Niterói /Maricá, RJ, Brasil. In: VALLEJO, L.

R. & SILVA, M. T. C. (eds.). Os (des)caminhos do Estado do Rio de Janeiro rumo ao século XXI. Anais Instituto de Geociências da UFF, Niterói. Pp. 114-124.

BOCQUET-APPEL, J. P. *et al*. Understanding the rates of expansion of the farming system in Europe. Journal of Archaeological Science, v. 39, n. 2, p. 531–546, 1 fev. 2012.

BORDENAVE, J. E. D. O que é participação. São Paulo: ed. Brasiliense, 1994 – 8ª edição – ISBN 85-11-01095-5.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Lei 4771/1965. Código Florestal Brasileiro [on line] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L4771.htm. Acesso em: 25 fev.2021.

BRASIL. Agência Nacional de Águas – ANA. Acordo de Cooperação Técnica, nº 15/ANA/2011. Visa a implantação do Projeto "Produtor de Água" no âmbito da bacia hidrográfica do Ribeirão Pipiripau, localizada na divisa entre o Distrito Federal e Goiás. Disponível em: http://produtordeagua.ana.gov.br/Portals/0/DocsDNN6/Seminario_Marco_2015/MINUTA%20ACT_%20PIPIRIPAU.pdf. Acesso em: 05 marc. 2021.

DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo, ed. Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 p.

CALDEIRA, T.; HOLSTON, J. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (Org.) A participação em São Paulo. São Paulo: Unesp, 2004. v.1, p. 215-256.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. 1994. Resolução CONAMA nº 006/1994 – Define a cobertura vegetal de Mata Atlântica. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA, Brasil.

ELLIS, E. C.; RAMANKUTTY, N. Putting people in the map: anthropogenic biomes of the world. Frontiers in Ecology and the Environment, v. 6, n. 8, p. 439–447, 2008.

EMBRAPA. Marco referencial em agroecologia / Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Brasília, (DF): Embrapa Informação Tecnológica, 2006. 70 p. ISBN 85-7383-364-5

FONTENELLE, T. H.; CORRÊA, W. B. Impactos da urbanização no espelho d'água dos sistemas lagunares de Itaipu e de Piratininga. Niterói (RJ), entre 1976 e 2011. Boletim de Geografia, v. 32, n. 2, p. 150 - 157, 3 dez. 2014.

Food and Agriculture Organization of the United Nations- FAO. Forests and sustainable cities Inspiring stories from around the world. Roma: FAO Urban Forestry. 2018. 92 p. Disponível em: http://www.fao.org/3/i8838en/i8838en.pdf Acesso: 02 de fev. 2021.

GOHN, M.G. Dossiê Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais: Cad. CRH, vol.32, no.85, p.63-81. ISSN 0103-4979.Salvador. BA. Abr. 2019.

GOMES, P.C.C. A Condição Urbana: ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 304p.

GÖSTSCH, E. Homem e Natureza – cultura na agricultura – 2.ed. – Recife: Centro de Desenvolvimento agroecológico Sabiá, 1997.

GOVERNO FEDERAL. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília (DF). Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 25 de setembro de 2015.

INEA. CLIP-Subcomitê do Sistema Lagunar Itaipu-Piratininga. Estratégia para Gerenciamento Ambiental Compartilhado dos Ecossistemas Lagunares de Itaipu e Piratininga e da Região Hidrográfica. Rio de Janeiro (Niterói). 2015. 64 p. Disponível em: http://www.secretaria executiva.niteroi.rj.gov.br/ Acesso: .05 mar. 2021.

INEA, Trilhas: Parque Estadual da Serra da Tiririca. Instituto Estadual do Ambiente (RJ). – Rio de Janeiro. 2015. 384 p. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/PESET-PM.pdf. Acesso: 22 de fev.2021.

INEA. Resumo Executivo - Plano de Manejo Parque Estadual da Serra da Tiririca - PESET. Visitação e pontos turísticos, no. 2019 (FEVEREIRO): 29. http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/PESET-RE.pdf. 2015

INEA. Plano de Manejo do PESET. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/BIODIVERSIDADEEAREAS PROTEGIDAS/UnidadesdeConservacao/INEI_008600#/PlanodeManejo. Acesso em: 23 de fev. 2021.

INSTITUTO NOSSOS RIACHOS. Conservação da Mata Atlântica. 2020. Disponível em: http://nossacasa.net/nossosriachos/agroecologia/teses-e-dissertacoes/. Acesso em: 25 de fev.2021.

LAMEGO, A. R. - O homem e a Guanabara. 2ª. Ed. IBGE- Conselho Nacional de Geografia. 408p. Rio de Janeiro, 1964.

LAZARSFELD, P. F.; BERELSON, B.; GAUDET, H. The People's Choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign. 3rd ed. New York: Columbia University, 1968 [1944].

MAGALHÃES, C. Família Trichodactylidae (caranguejos braquiúros da água doce) In: Buckup, L.; Bond-Buckup, G. (Ed.). Os crustáceos do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS. 1999. p. 486-490.

MATSUMURA, E. S. – A agricultura convencional e a agricultura sintrópica: uma discussão inicial. Rio Claro (SP), 2016. 48f.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea. Ed. Unesp, São Paulo (SP), p. 568, 2010.

MESQUITA, L. F. G. Gestão de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Preto: Atores, Ações e Conflitos. Brasília – DF, 2017.182 p. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento SustentávelUniversidade de Brasília, CDS/UnB.

MIGUEL, S. Nova York, a metrópole com a água mais pura do planeta. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, 03 nov. 2016. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/nova-york-a-metropole-com-a-agua-mais-pura-do-planeta-1>. Acesso em: 19 abr 2021.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. RAP-Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/. Acesso em: 03 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). Missão Terra: o resgate do Planeta. Agenda 21, feita por crianças e jovens. Escrito e editado por crianças do mundo todo, em associação com a ONU. 5ª edição. São Paulo:Melhoramentos, 1994.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992. 157 p.

PIMENTEL, D. Energy Inputs in Food Crop Production in Developing and Developed Nations. Energies, v. 2, n. 1, p. 1–24, 2009.

Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica – PMMA. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Utilização e proteção de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Brasília – Distrito Federal, 2006. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/publicacoes/publicacoes-inea/planos-municipais-de-conservacao-e-recuperacao-da-mata-atlantica/ Acesso: 24 abr. 2021.

PONTES, J.A.L. 1987. Serra da Tiririca, RJ. Necessidade de conservação (1ª Contribuição). Bol. FBCN, Rio de Janeiro, n. 22, p. 89 - 94.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI- PMN. Programa Região Oceânica Sustentável- PRO Sustentável. Escritório de Gestão de Projetos- EGP. Prefeitura Municipal de Niterói. 2017. 55p. Disponível em: http://www.prosustentavel.niteroi.rj.gov.br/pdf/pro-sustentavel-maio2017.pdf (acesso: 20 mar 2021).

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Atlas das Unidades de Conservação do Município de Niterói. 1ª edição. Rio de Janeiro (Niterói): Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade, 2018. 101 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Plano Estratégico de Desenvolvimento de Curto, Médio e Longo prazos, Niterói Que Queremos – 2013 a 2033.Macroplan MBC, Movimento Brasil Competitivo. Niterói. Outubro de 2013. Disponível em: https://planoniteroiquequeremos.com.br/uma-nova-niteroi/ Acesso: 24 abr. 2021.

RAUBER, I. Hegemonia, poder popular e bom senso. Ágora USB vol.16 no.1 Medellin Jan./June 2016, ISSN 1657-8031.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 41310, de 15 de maio de 2008. concede prazo de 60 (sessenta) dias para que os condomínios e edificações, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, se conectem à rede de esgoto da Cedae ou da concessionária prestadora de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Disponível em: <http://www.macae.rj.gov.br/midia/uploads/decreto%2041310%20-%2015-05-08(1).pdf >. Acesso em: 25 de fev.2021.

SANTOS, M.C.F. *et al*. 1999. Levantamento Florístico do Parque Estadual da Serra da Tiririca, RJ: II – Vale do Córrego dos Colibris – Resultados Preliminares. In: 397 CONGRESSO NACIONAL DE BOTÂNICA. 50. Resumos... Blumenau, Sociedade Botânica do Brasil, Universidade Regional de Blumenau, p. 254.

SARMENTO. S.L.M. A terra que nos alimenta. Coletivo da Tiririca. Crônicas. 2021. Disponível em: http://nossacasa.net/nossosriachos/tiririca/a-terra-que-nos-alimenta/. Acesso em: 20 de mar.2021.

SIMON, A. Conflitos na conservação da natureza: O caso do parque estadual da Serra da Tiririca. Confluência - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito n°4, out. 2005, .IS S N 1678-7145.

STASSEN, J.F. Exclusion and participation: can the excluded become able to participate. Belgium: Université de Liège, 1999.

STEINBERG, P., CLARK, G., 1996. Wachusett Reservoir Recreation Survey: Report of Findings. Steinberg and Clark, Environmental Policy and Planning Consultants, Worcester.

SUESS, P. Elementos para a busca do bem viver (sumak kawsay) para todos e sempre. 2010. Disponível em: https://cimi.org.br/2010/12/elementos-para-a-busca-do-bem-viver-sumak-kawsay-para-todos-e-sempre. Acesso em: 30/03/2021.

WALKER, D. H.; SINCLAIR, F. L. Acquiring qualitative knowledge about complex agroecosystems. Part 2: Formal representation. Agricultural Systems, v. 56, n. 3, p. 365–386, 1998.

ZAMBERLAM, Jurandir; FRONCHETTI, Alceu. Agricultura ecológica: preservação do pequeno agricultor e do meio ambiente. 3 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

CAPÍTULO 8

A GESTÃO DA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA COMO FERRAMENTA DE MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

UM ESTUDO PRÁTICO NA PROCURADORIA FISCAL DE NITERÓI

Danielle Ferreira Freitas

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez

Francisco Miguel Soares

Joel de Lima Pereira Castro Junior

RESUMO

Este artigo pretende ampliar a visão do gestor público para executar mecanismos de maior geração de arrecadação, desenvolver uma política pública eficiente, alcançar maior autonomia e não depender unicamente dos repasses federais. Apoia-se na gestão da cobrança da dívida ativa com um estudo de caso realizado na Procuradoria Fiscal de Niterói, com ênfase nos setores de protesto e ajuizamento, os quais desempenham um papel relevante na obtenção de recursos destinados a ofertar e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, tais como garantia do acesso à saúde, à educação e à moradia; garantia de ir e vir com segurança; assistência social; transporte; saneamento; lazer e trabalho. Os pontos críticos desses setores foram mapeados e, a partir disso, foram desenvolvidas estratégias adequadas ao processo de capacitação e modernização da arrecadação Municipal. Em razão da relevância, considerando a necessidade contínua de se realizar uma arrecadação eficaz é necessária a aplicação de conhecimentos e técnicas qualificadas que viabilizem uma satisfatória captação de recursos. Neste cenário, objetiva responder a seguinte pergunta: "Como a gestão da cobrança da dívida ativa pode contribuir para o alcance de recursos que permitam a implementação das políticas públicas?" À vista disso, procurou-se examinar as técnicas de gerenciamento estratégico utilizadas na Procuradoria Fiscal de Niterói, que vem buscando se estruturar continuamente, investindo em meios e alinhando métodos de promoção da arrecadação desde o lançamento até a execução fiscal. Como método de pesquisa, segundo Gil (2002), optou-se pela revisão de literatura narrativa baseada em livros, e em diferentes fontes de artigos, trabalhos acadêmicos ou de relevância direta ao tema tratado tais como: IPEA, Scielo, periódicos Capes, bancas de teses FGV-ebap, Eaesp, USP, UNICAMP, UFF, bem como pesquisa documental (leis e resoluções) e estudo de caso (pesquisa de campo estruturada por acessibilidade).
Palavras-chave: Políticas Públicas – Orçamento Público - Arrecadação Municipal - Dívida Ativa - Gestão pública municipal

ABSTRACT

The purpose of this article intends to broaden the vision of the public manager to capture means of generating resources, to develop an efficient public policy, to achieve greater autonomy and not to depend solely on federal transfers. It is supported by the case study of the Niterói Fiscal Attorney´s Office, with emphasis on the protest and filling sectors, which play a relevant role in obtaining resources to improve the quality of services provided to citizens, such as: guaranteed access to health, education and housing; guarantee to come and go safely; social assistance; transport; sanitation; leisure and work. The critical points of these sectors were mapped and, from that, appropriate strategies were developed to the process of training and modernizing the Municipal collection. Dues to the relevance, considering the continuous need to carry out an effective collection, it is necessary to apply qualified knowledge and techniques that enable a satisfactory fundraising. This scenario aims to answer the following question: "How can active debt collection

management contribute to the achievement of resources that allow the implementation of public policies?" In view of this, an attempt was made to examine the strategic management techniques used in the Niterói Fiscal Prosecutor's Office, which has been seeking to structure itself continuously, investing in means and aligning methods to promote collection from the launch to the tax execution. As a research method, according to Gil (2002), we chose to review narrative literature based on books, and on different sources of articles, academic papers or those of direct relevance to the topic, such as: IPEA, Scielo, Capes journals, newsstands of theses FGV-ebap, Eaesp, USP, UNICAMP, UFF, as well as documental research (laws and resolutions) and case study (structured field research by accessibility).
Keywords: Public Policies – Public Budget - Municipal Collection – Active Debt – Municipal public Management

1 INTRODUÇÃO

O advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 privilegiou formalmente os Municípios com a qualidade de ente federativo autônomo, oportunizando não só incrementos de recursos como novas obrigações e responsabilidades. Ainda que a Carta Magna tenha acrescentado certos privilégios aos Municípios, as porções que lhe couberam são insuficientes para atender os anseios da sociedade local. Nessa linha, a geração de receitas próprias constitui o maior desafio enfrentado pelos entes municipais, que devem arrecadar a fim de possibilitar a obtenção de receita orçamentária suficiente para a materialização das prioridades traçadas nas políticas públicas.

1.1. NOÇÕES RELEVANTES SOBRE O MUNICÍPIO E A GESTÃO DO CRÉDITO MUNICIPAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou o Município como entidade federativa, conferindo-lhe autonomia[i] e capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. Na lição de Silva (1992), a autonomia pode ser definida como "a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior". Em relação às capacidades, Lenza (2006) menciona que a auto-organização é realizada mediante a elaboração de lei orgânica própria; o autogoverno pela eleição do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores; e a autoadministração e autolegislação pelas regras de competências. Assim, verifica-se que a autonomia engloba a eleição direta dos seus representantes, a organização dos serviços públicos locais, a arrecadação dos tributos, a aplicação da receita, a competência para legislar e a capacidade para elaborar a sua própria lei. Considerando o escopo do artigo, dar-se-á ênfase ao que for pertinente à temática, ou seja, à arrecadação dos tributos para o melhor gerenciamento dos recursos. Nesse sentido, é oportuno dissertar sucintamente sobre o percurso que envolve a implementação das políticas públicas.

A posição de Chefe do Poder Executivo abrange inúmeras funções e

atribuições. Essa função política é precipuamente responsável por dar voz aos interesses da população e contribuir para o desenvolvimento econômico local. Assim sendo, dentre as suas inúmeras funções, o Prefeito deve instituir expressivas ações para a entrada de recursos financeiros de modo a viabilizar a aplicação das políticas públicas traçadas em seu Plano de Governo. Muller (2018) destaca que as políticas públicas surgiram a partir de meados do século XIX e as definem como o "modo de governo das sociedades complexas". Bucci (2006) defende a ideia que os programas de ação governamental proporcionam uma harmonia entre as iniciativas públicas e privadas, viabilizando a concretização dos objetivos socialmente essenciais e politicamente especificados.

Verifica-se que o campo de atuação das políticas públicas é bastante amplo e afeta toda a sociedade na medida em que abrange áreas das políticas sociais, econômicas, de infraestrutura e de gestão que possuem objetivos distintos com demandas específicas e segmentadas. Contudo, a aplicabilidade das políticas públicas está condicionada às leis orçamentárias e à existência da verba orçamentária.

A iniciativa para a criação das leis orçamentárias compete ao Poder Executivo do Município que elabora, aprova e executa o seu próprio orçamento. Segundo Baleeiro (1973), orçamento público é:

> o ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo por um certo período e, em pormenor, às despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica do País, assim como a arrecadação das receitas criadas em lei.

Esse importante instrumento é previsto constitucionalmente e utilizado para planejar as ações governamentais, definir as metas de governança e dos gastos, disponibilizar valores anuais para investimentos e garantir a aplicação das receitas obtidas em prestações de serviços essenciais à população. A Lei nº 4320/1964 dispõe sobre a lei de Orçamento, contempla a necessidade da discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, e obedece aos princípios de unidade, universalidade e anualidade. Nos termos do artigo 165 da Constituição Federal, existem três tipos de leis orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Não obstante, o planejamento orçamentário se inicia com uma proposta de metas de médio prazo (quatro anos), documento de estratégia conhecido como Plano Plurianual (PPA) e responsável por, além de indicar as metas e estratégias utilizadas pela administração pública, estabelecer quanto será aplicado em cada área. Para Carvalho (2009), o plano plurianual representa o plano de governo, o grande instrumento de planejamento. Nele deve estar inserto tudo que deverá ser realizado nos próximos quatro anos, bem como a previsão de receita anual para o período mencionado e todos os programas de trabalho que serão realizados.

Posteriormente, são elaboradas leis anuais para definir os planos de ação do governo de acordo com o que se espera para o ano seguinte. Essas leis são denominadas Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual

(LOA). A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), concebida pela Constituição Federal, interliga o Plano Plurianual com a Lei Orçamentária Anual, delimitando as prioridades do governo para o ano seguinte conforme o que consta no Plano Plurianual. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a única que prevê as receitas e fixa detalhadamente as despesas, sendo que estas só podem ser realizadas se houver previsão ou incorporação no orçamento. De acordo com Carvalho (2009), a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleceu um elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em resumo, o orçamento público apresenta-se como instrumento que atribui valor quantitativo às opções governamentais estabelecidas no Plano de Governo, o qual norteia as políticas públicas. Quanto à verba orçamentária, ainda por força de mandamento Constitucional de 1988, Flávia Selvaggi (2015) traz à memória que foi conquistada uma ampliação na participação dos Municípios na distribuição das receitas, sendo cabível a competência para a cobrança do imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI) e o aumento das transferências constitucionais[ii], questão sem precedentes na história até então.

Estudiosos como Varsano (1996) e Rezende (2010) desaprovam o acréscimo das transferências constitucionais por entenderem que esse processo de descentralização fiscal desestimula o esforço de arrecadação próprio dos entes subnacionais e não garante melhor redistribuição de renda, bens e serviços entre os cidadãos nacionais. Os dados obtidos pela FIRJAN (2019), no estudo denominado Raio-X na gestão pública dos municípios brasileiros, corroboram com esse entendimento demonstrando que grande parte dos Municípios não possui autonomia financeira, ou seja, arrecada menos do que precisa e sobrevive exclusivamente das verbas externas.

Dessa forma, a busca constante pela efetiva autonomia permanece sendo o maior obstáculo enfrentado pelos Municípios e a independência se concretiza na captação de recursos próprios. Isto porque a distribuição constitucional da arrecadação dos impostos e contribuições de natureza federal e estadual são realizados de forma proporcional, conforme regras estabelecidas. Dentre elas, pode-se exemplificar o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados, dos quais a União destina aos Municípios, por meio do fundo de participação dos Municípios (FPM) apenas 23,5%, conforme previsto no artigo 159, inciso I, alíneas b e d, da Constituição Federal. Observado esse cenário, torna-se necessário que o Município efetive a autonomia financeira por meio das suas receitas próprias, compostas tanto por créditos tributários quanto não tributários.

Os créditos tributários são tratados no artigo 201 do Código Tributário Nacional[iii] e são oriundos de impostos, taxas, empréstimos compulsórios, contribuições de melhoria e contribuições especiais. Os créditos não tributários correspondem a um conceito mais amplo, decorrem de uma relação jurídica de outros entes públicos com conceito diverso ao arrecadador x contribuinte. Ambos estão definidos nos artigos 2º da Lei nº 6.830/1980 e 39, § 2º da Lei nº 4.320/1964[iv], com a redação dada pelo Decreto-lei nº 1.735/1979. Moares (2004) propõe que deve ser utilizada a ideia

de exclusão: "o que não é dívida ativa tributária (bem definida), constitui dívida ativa não-tributária" e, nesse contexto, Carneiro (2012) define dois exemplos de créditos não-tributários: as multas administrativas e os créditos originários de contratos.

O surgimento dos créditos, cuja titularidade seja da Fazenda Municipal, traz à tona a exigência da obrigação. Caso a obrigação não seja liquidada ou extinta no prazo, o crédito vencido e não pago passa a gozar de exigibilidade e torna-se dívida (Moraes,1979). A inscrição em dívida ativa é ato obrigatório[v], constitui título executivo extrajudicial e contempla tanto os créditos municipais de natureza tributária quanto os não-tributários. Na interpretação de Moraes (2004), a inscrição da dívida ativa corresponde a um ato administrativo vinculado, cujo titular é a Fazenda Pública que efetua o registro do débito em livro próprio. A maioria dos créditos fazendários deve-se sujeitar à inscrição em dívida. Entretanto, antes da realização do apontamento é primordial que sejam observadas determinadas circunstâncias: o devido cumprimento da legislação e dos prazos; a situação da dívida; a inexistência de impugnação administrativa; a decisão final em processo administrativo; o cálculo do valor do débito e a aplicação da pertinente capitulação legal. O primor voltado para a realização desse procedimento acarreta um crédito tributário certo, líquido e exigível, dotado de condição de presunção juris tantum de certeza e liquidez, de acordo com o artigo 204 da Lei nº 5.172/1966[vi].

A persecução dos créditos inscritos em dívida pode advir nas formas administrativa e judicial. O modo de atuação na continuidade da cobrança ficará sujeito à filosofia de arrecadação utilizada por cada ente, através de órgão próprio designado dentro de sua capacidade de auto-organização. Todavia, é imprescindível a concentração de esforços no controle da legalidade das certidões, tanto na fase pré-executiva quanto após a distribuição da ação de execução fiscal, para se auferir retorno satisfatório na exigência dos títulos extrajudiciais e diminuição de danos ao erário, uma vez que eventuais nulidades importam muitas vezes em perda da receita esperada. Nas últimas décadas, a gestão tem se inserido em todo esse mecanismo da máquina administrativa, acrescentando um olhar de modernização e revelando-se como peça-chave para o alcance das metas. Com efeito, Chevalier (2003) propõe que:

> a gestão estabelecerá um compromisso entre a nova exigência de eficiência e o apego à particularidade da gestão pública (...) Como nas empresas privadas, a administração pública deve gerir da melhor maneira possível os meios de que dispõe, mas a eficiência é primeiramente reconhecida em relação ao alcance dos objetivos fixados pelos eleitos, e não em função apenas da "rentabilidade" financeira. O gerenciamento público tem como objetivo melhorar o "desempenho público", permitindo à administração atingir os objetivos que lhe foram designados pelo menor custo possível.

Nesse contexto, a gestão pública deve observar dimensões complexas como a confiabilidade, economia, transparência, fiscalização, responsabilidade e resultados satisfatórios. Em que pese todo o avanço, objetivos e prerrogativas da Fazenda Pública, o gestor público se depara com certa inflexibilidade, diante de um rígido

princípio da legalidade, no qual enquanto no setor privado é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, no setor público só é lícito fazer o que a lei autoriza. Contudo, dadas as intenções de avanços e os notórios resultados alcançados, é fundamental que o setor público invista cada vez mais em formas de gestão, ainda que na medida de suas possibilidades.

Nessa perspectiva, a identificação do estoque da dívida representa um bom começo, por ser o elemento determinante na tomada de decisões. É a partir do cenário do que é possível arrecadar que se coloca em prática um plano de ação. Para auxiliar na gestão dos dados e informações é preciso investir em um sistema informatizado que concentre tudo o que for cabível em seu banco de dados. Aliado a isso, é indispensável a atualização constante dos cadastros, a capacitação dos servidores, a celebração de convênios e o uso de tecnologias que atendam as demandas essenciais do local. O contato com o acervo local capacita o gestor para identificar os pontos positivos e de melhoria contínua, tornando factível a ordenação das prioridades, o mapeamento das circunstâncias críticas e a atuação em todos os casos, sejam análogos ou divergentes.

Em se tratando de tecnologia, devem ser observadas as especificidades de cada setor. De uma maneira global, o sistema deve ser capaz de organizar informações; levantar dados; emitir relatórios e guias; adequar os parâmetros do sistema à legislação local; fazer simulações e parcelamentos; cálculos; deduções; compensações; baixas; cancelamentos; protestos; distribuições eletrônicas e peticionamentos. Essas implementações auxiliam na maximização dos recolhimentos e na minimização dos prejuízos identificados.

Martins e Marini (2010) sustentam que uma boa gestão é aquela que alcança resultados e, no setor público, significa atender às demandas, criando valor público. Esses resultados não acontecem por acaso, tampouco são autoexecutáveis. Nesse sentido, muitos autores e estudiosos atribuem uma boa gestão a diferentes fatores geradores de resultados, tais como: consciência estratégica, liderança, estrutura (clareza nas competências e níveis de responsabilidade), processos devidamente detalhados, projetos passíveis de monitoramento, contratualização para pactuação de resultados, pessoas com competências desenvolvidas e mobilizadas, tecnologias de informação e comunicação (inovadoras e integradas) e recursos financeiros disponíveis e previsíveis.

A partir da reunião dessas informações, o gestor cria um alicerce com elementos suficientes para identificar o seu papel na aplicação de determinada política pública e consegue desempenhar papéis relevantes desde o planejamento até a entrega dos resultados.

2 ESTUDO DE CASO: PROCURADORIA FISCAL DE NITERÓI

2.1 Apresentação institucional

A Procuradoria Fiscal de Niterói é responsável por representar extrajudicialmente e judicialmente o Município na cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa. A unidade está inserida na estrutura administrativa do órgão central,

denominado Procuradoria Geral do Município, regida pela Lei Orgânica nº 3.359/2018 e detentora de autonomia técnica, administrativa e financeira. O Decreto nº 13.830/2020 dispõe sobre o regimento interno da Procuradoria Geral do Município de Niterói e o artigo 11 elenca as competências da Procuradoria Fiscal.[vii] Vê-se, portanto, que a especializada possui importantes responsabilidades na administração pública devendo desenvolver um trabalho com foco no combate à sonegação fiscal, na arrecadação e no impedimento do aumento dos gastos públicos.

2.2. Estrutura organizacional

A Procuradoria Fiscal de Niterói é composta por 59 (cinquenta e nove) servidores e a sua estrutura está organizada em linha (anexo I), sendo liderada pelo Procurador-chefe, abaixo do qual fica o Procurador Assistente[viii], seguido do Coordenador de Ações Estratégicas[ix], Procuradores Efetivos, Supervisores[x], Coordenador do Subnúcleo de Controle de Receitas[xi], Assessores Jurídicos, Residentes, Estagiários e Equipe Operacional. Como é possível observar, existe uma cultura organizacional na Procuradoria Fiscal de Niterói composta por uma série de servidores com atribuições distintas que se conectam em torno de um mesmo objetivo, que é a arrecadação, formando uma engrenagem em que a soma dos esforços possibilita o alcance das metas determinadas.

2.3 Percurso evolutivo da gestão da dívida ativa municipal e seu cenário atual e prospectivo

A Procuradoria Fiscal de Niterói é atualmente reflexo de um extenso processo de evolução, potencializado, sobretudo, nos últimos 13 (treze) anos. Observando a ordem cronológica dos acontecimentos mais relevantes, de forma resumida, será possível identificar alguns marcos na administração do crédito municipal da dívida ativa. Inicialmente, em 2008, foi firmado convênio de cooperação técnica com o Tribunal de Justiça com o intuito de incrementação da atividade cartorária. Dentre as previsões constantes no convênio, destacam-se: a cessão de 10 (dez) servidores para o cartório da dívida ativa; o pagamento dos estagiários lotados no Tribunal e o recolhimento das custas judiciais, em efetiva cooperação entre os órgãos.

No ano de 2011, realizou-se um concurso para o ingresso na carreira de Procuradores Municipais que culminou no provimento de 20 (vinte) novos servidores com efetivo ingresso em junho de 2012, havendo lotação de cerca de 40% na cobrança da dívida ativa. Em busca de maior excelência, novo certame foi concretizado em 2014 para o preenchimento de mais 09 (nove) vagas com efetivo ingresso em setembro de 2015, das quais 3 foram para reposição no âmbito da Procuradoria Fiscal. Estes servidores, dotados de independência técnico-funcional e alta especialização, possuem competência para auxiliar a Administração Pública na busca e na defesa dos seus interesses, criar regulamentações internas capazes de efetivar a arrecadação e evitar prejuízos, executar o controle de juridicidade

preventivo e repressivo, bem como combater a sonegação fiscal.

Desde então, a Procuradoria Fiscal de Niterói implementou uma cultura voltada para a melhoria contínua e investiu em formas de arrecadação buscando mecanismos muitas vezes utilizados na gestão privada, ainda que ciente das limitações operacionais e, especialmente, jurídicas. Em 2012, o acervo era de aproximadamente quinhentos mil processos de execuções fiscais e a arrecadação alcançava valores anuais que não ultrapassavam os R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais). Nesta lógica, após período de reorganização, em janeiro de 2015, a Procuradoria Fiscal passou a dispor de um sistema próprio capaz de gerir as suas cobranças e os seus controles internos.

Concomitantemente, instituiu-se um programa de recuperação fiscal que concedeu anistia e remissão de multas e juros em determinados tributos limitados a certos exercícios, denominado REFIS[1], regido pela Lei nº 3.123/2014 e regulamentado pelo Decreto nº 11.818/2015, com claro intuito de não apenas impactar a arrecadação, mas também de diminuição de acervo. O benefício fiscal foi concedido no período de fevereiro a junho do ano de 2015 e proporcionou arrecadação municipal em torno de R$ 73.000.000,00 (setenta e três milhões de reais). Contudo, o efeito de um programa desse porte, finalizado o REFIS, exigiu excessivas atuações por parte da Procuradoria Fiscal, em razão do volume imensurável de providências, especialmente peticionamentos em processos. Ademais, a cobrança de diversas importâncias se mostrava antieconômica ao Município. Desse modo, foi aberto um processo administrativo[2] com o propósito de regulamentar um valor monetário mínimo para ajuizamento das dívidas, que restou concluído no ano de 2018 e será melhor abordado adiante.

Por outro lado, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, com o objetivo de oferecer celeridade à prestação jurisdicional, estabeleceu que todas as execuções fiscais deveriam ser distribuídas por meio de processo eletrônico e indicou o prazo até 1º de fevereiro de 2016 para implantação. Ato contínuo, o novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), aplicado subsidiariamente à Lei de Execução Fiscal, nos moldes do artigo 1º do Código de Processo Civil[xii], passou a vigorar e a referida norma trouxe novas adversidades e também a modificação de procedimentos, dentre eles, a necessidade de diminuição da carga recursal. Da leitura dos requisitos previstos no inciso II, do artigo 319, do Código supramencionado[xiii], extrai-se o uso obrigatório da identificação da parte por meio do número do CPF/CNPJ.

Simultaneamente, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu a obrigatoriedade do uso do modelo nacional de interoperabilidade (MNI)[3]. A totalidade dessas circunstâncias provocou uma retração imediata na arrecadação nos anos de 2016 e 2017 e a Procuradoria Fiscal foi compelida a renovar suas formas de enfrentamento aos desafios, buscando meios de se reinventar. Como se não bastasse, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro publicou o Ato Normativo nº

02/2018, determinando em seu artigo 2º-A que "as petições devem conter os requisitos do artigo 319 do CPC, sob pena de não poderem ser distribuídas por meio eletrônico".

Inevitavelmente, os ajuizamentos das ações de execuções fiscais passaram a ser viáveis nas hipóteses em que o Município revelasse a integralidade dos dados cadastrais dos contribuintes, haja vista que anteriormente o ajuizamento era realizado sem esses dados, assoberbando o Poder Judiciário diante do defeituoso nascedouro do débito que resultava em notória incapacidade arrecadatória. A nova configuração ainda é tema de grande fragilidade no Município e dificultou ainda mais a persecução dos créditos em juízo. Por outro lado, a Procuradoria Fiscal se viu desafiada a buscar alternativas para reverter essa situação, seja na atuação conjunta com a Secretaria de Fazenda para uma melhor atualização e higienização dos cadastros, seja na celebração de novos acordos, convênios e/ou termos de cooperação.

O ano de 2018 foi marcado por renovações e adaptações, sendo relevante dar visibilidade às publicações da Lei nº 3.368/2018 e da Resolução PGM nº 13/2018 e ao novo sistema de cobrança. No tocante à Lei nº 3.368/2018, conhecida como PAD (processo administrativo fiscal), estabeleceu-se novas regras para os processos de determinação e exigência de débitos tributários, de consulta sobre a aplicação da legislação tributária municipal e outros processos. Os artigos que abrangem maior expressividade no âmbito da Procuradoria Fiscal estão elencados nos números: 59, §2º, 60, 94 a 98[xiv].

Relativamente à Resolução PGM nº 13/2018, tem-se uma relação direta com a lei supracitada e com o processo administrativo apontado anteriormente, uma vez que regula os artigos 94 a 98 e dispõe sobre a cobrança judicial e extrajudicial dos créditos tributários e não tributários da Procuradoria Geral do Município. A referida resolução estabeleceu valores para os honorários advocatícios nas cobranças administrativas e judiciais, além de fixar importes mínimos para promover o protesto e o ajuizamento, em nítida racionalização do trabalho executado com intuito de melhor gerir a capacidade arrecadatória. Essa diretriz oportunizou a execução de inúmeras ações para a diminuição do acervo. No que se refere ao novo sistema de cobrança, passou-se a utilizar o mesmo da Secretaria Municipal de Fazenda, o que permitiu a leitura da dívida de modo mais centralizado e preciso, adequando um passo que implicou em alguns problemas no passado, deixando de trazer a melhoria pretendida, dado que o sistema informatizado anterior não estabeleceu comunicação direta com a Secretaria Municipal de Fazenda.

O ano de 2018 importou em uma soma de medidas de gestão que contribuíram tanto para a diminuição de pontos críticos relevantes quanto para a retomada gradual da arrecadação. A Lei nº 3.420, publicada em 2019, regulamentou o parcelamento dos créditos tributários e não tributários, que antes era realizado apenas por Decreto, e fixou a adoção da taxa SELIC como índice de atualização monetária dos créditos tributários do Município de Niterói, onerando menos o contribuinte diante do cenário econômico atual. No ano de 2019, a Procuradoria Fiscal de Niterói renovou o convênio com o Tribunal de Justiça[4], dedicou-se aos

executivos fiscais distribuídos, porém prescritos para extinção em lote (item 19, cláusula V), à realização de protestos e aos levantamentos dos mandados de pagamento em curso. A dedicação da Procuradoria na extinção das ações prescritas foi uma nova etapa determinante no processo de diminuição do acervo. Nesse ponto, cumpre notar que o relatório "Justiça em números", elaborado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, informa que no ano de 2020 a categoria das execuções fiscais abarca cerca de 39% de ações em tramitação no país, o que ratifica ser um acervo de grande monta que acaba por torna-se um "gargalo". O mesmo estudo constatou que somente 13 de cada 100 processos tramitados em 2019 foram extintos e os demais seguem suspensos ou pendentes, com média de acervo de 6 anos e 7 meses, o que demonstra a pouca eficácia do mecanismo de cobrança, até mesmo pelos problemas cadastrais antes apontados.

O primeiro semestre de 2020 é caracterizado pela pandemia mundial do novo coronavírus, que chega ao Brasil no início de março. Diante desse momento crítico e impactante, assim como todos os setores, a especializada se viu obrigada a agir, mediante a edição de novas resoluções[xv], que, em linhas gerais, consagrou regras emergenciais e adaptou formas de atuação na forma de teletrabalho, inclusive para possibilitar o atendimento remoto ao contribuinte e possibilitar pagamentos de forma mais flexível diante da conjuntura econômica restrita que se apresentava. Em verdade, a cobrança da dívida ativa ficou suspensa entre os meses de março a agosto de 2020, por força do Decreto nº 13.517/2020[5], prorrogado pelos Decretos nº(s) 13.599/2020, 13.605/2020 e 13.648/2020, o que não significou paralisação das atividades, haja vista que a demanda, ainda que menor número, por pagamentos e parcelamentos permanecia. Com o fechamento das atividades administrativas, destaca-se a implementação de novas condições de gestão que foram estabelecidas para o incremento do atendimento remoto. Os canais de comunicação que se tornaram grandes aliados da especializada frente à crise foram o atendimento pelo aplicativo *WhatsApp*, a criação de novos contratos de e-mail setoriais e melhorias no site da PGM <http://pgm.niteroi.rj.gov.br/> para possibilitar a emissão de guias e a realização de parcelamento de forma remota.

Com o restabelecimento da cobrança e o retorno parcial às atividades presenciais, implementou-se o atendimento reduzido e por agendamento, permanecendo os acima citados, que passaram a ser prática continua no dia a dia da especializada. Por fim, objetivando melhorias constantes, firmou-se um novo contrato, após licitação, com uma empresa de gestão e tecnologia de processos judiciais físicos e eletrônicos, com potencial de automação mecânica através do uso de ferramentas inovadoras com perspectivas de implantação de inteligência artificial.

Atualmente, o sistema está em fase de produção e a Procuradoria Fiscal de Niterói pretende inaugurar um projeto piloto de integração com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro com criação de valor e foco na celeridade da prestação jurisdicional, razão pela qual iniciou a digitalização de todo o acervo físico de processos, com divisão de equipes e locação de máquinas próprias para realização

desse tipo de trabalho. Entretanto, o processo de continuidade de evolução e implantação de novos mecanismos de gestão possibilitam já vislumbrar perspectivas futuras a curto e a médio prazo.

A curto prazo, existem dois objetivos: o primeiro, como dito, é de elevar a eficácia do sistema por meio da automação da inteligência artificial que simplificará as tarefas diárias, gerará economia, organizará o cumprimento dos prazos e aumentará a possibilidade arrecadatória de forma mais ágil. O segundo é a concretização da lei de transação tributária, encaminhado ao Poder Legislativo Municipal pelo PL nº 118/2021, que estabelecerá regras para facilitar o adimplemento dos débitos tributários e aproximará o contribuinte da Procuradoria Fiscal, em claro atendimento às diretrizes de consensualidade determinadas pelo novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15).

A meta a médio prazo planeja a estruturação do órgão para a averbação da certidão da dívida ativa no registro geral de imóveis, consoante previsão contida no inciso II, do §3º, do artigo 20-B, da Lei nº 10.522/01 e já ratificada quanto à constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 5881, 5886, 5890, 5925, 5931 e 5932).

2.4 A utilização em concreto dos mecanismos de cobrança

A política de cobrança adotada pela Procuradoria Fiscal de Niterói abrange as vias administrativa e judicial, sendo determinada pela orientação técnica do Procurador-chefe, a depender da *performance* que pretenda ser aplicada na recuperação da arrecadação. Em outras palavras, faz-se uma separação dos meios disponíveis buscando sua utilização com vistas ao melhor resultado de arrecadação possível de forma planejada e organizada. A cobrança administrativa propõe uma estratégia preventiva realizando o envio de cartas aos contribuintes, além de remessas das certidões de dívida ativa aos cartórios de protestos. A cobrança judicial tem uma estratégia ativa, culminando na distribuição de ações de execução fiscal.

2.4.1 Extrajudiciais

A carta de cobrança, de caráter meramente persuasivo, representa um meio rápido para alcançar a satisfação do crédito exigível e não pago e é estrategicamente utilizada em primeiro plano no procedimento de cobrança da Procuradoria Fiscal de Niterói, até mesmo por sua pouca onerosidade ao Poder Público e ao contribuinte. Face ao vultoso acervo de dívida ativa, a Prefeitura firmou contrato múltiplo de prestação de serviços com os Correios, para que este promova o envio e a entrega em massa das cartas de cobrança aos contribuintes. O envio trimestral é preparado em lotes, utilizando indicadores pré-estabelecidos, tais como: débitos recém-chegados da Secretaria Municipal de Fazenda; inscritos em dívida ativa sem ajuizamento; débitos ajuizados; parcelamentos em atraso ou inadimplidos; créditos tributários ou não tributários; separação por bairros, entre outros. É relevante destacar que a cobrança por cartas é notoriamente eficiente desde que o cadastro municipal não esteja

deficitário. Com intuito de transpor esse óbice, a Procuradoria Fiscal busca se estruturar criando protocolos de atuação, fazendo uso da tecnologia e firmando convênios para extrair o máximo de informações factíveis que permitam o fortalecimento das cobranças.

O mapeamento organizacional tem por objetivo eliminar gastos desnecessários, otimizar o tempo e evitar o desperdício de papel com cartas que não chegarão ao seu destino. Como cediço, os recursos públicos são limitados e é necessário que o gestor faça escolhas acertadas para entregar resultados efetivos.

Com relação ao protesto, tem-se que é a ferramenta utilizada na Procuradoria Fiscal em quase todas as ações extrajudiciais. O conceito de protesto encontra previsão no artigo 1º da Lei nº 9.492/1997, que o define como "o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida". Esse instrumento era limitado ao direito privado e o advento da Lei nº 12.767/2012 acrescentou o parágrafo único ao artigo 1º conferindo expressamente a possibilidade do protesto das certidões de dívida ativa dos Municípios. À vista disso, as Fazendas Públicas passaram a incluir o protesto como meio para coibir as inadimplências, sobretudo por se tratar de uma ferramenta célere e eficaz na recuperação dos créditos. Contudo, sobrevieram discussões acerca da sua legalidade e, em junho de 2014, a Confederação Nacional de Indústria propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135, com o propósito da declaração de sua inconstitucionalidade. Em 2016, o Supremo Tribunal Federal julgou pela improcedência da ação, ratificando a presunção de constitucionalidade já existente, de modo a trazer a certeza e segurança que o protesto da certidão da dívida ativa pode ser utilizado pela Fazenda Pública, de acordo com o seu juízo de conveniência e oportunidade, desde que respeitados os princípios constitucionais (artigo 37 CFRB/88), notadamente a impessoalidade. Declarou, ainda, que a medida pode ser adotada enquanto o crédito municipal for exigível, não constituindo arbitrariedade, ilegalidade, tampouco violação aos princípios da menor onerosidade ou da proporcionalidade. O Plenário fixou a seguinte tese de controle concentrado:

> ADI 5135 - O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.

Tal entendimento encerrou a discussão sobre a inconstitucionalidade do protesto da certidão da dívida ativa esclarecendo que a medida é serviente para a cobrança do crédito. Diante desse cenário, o emprego do protesto foi fortalecido e a desjudicialização mostrou-se cada vez mais oportuna. A morosidade e o congestionamento das ações existentes no Poder Judiciário denotam grandes entraves para a satisfação do crédito inadimplido, o que não ocorre nos casos de protesto. Apoiada nessas perspectivas, a Administração Pública alterou o *mindset* para a estratégia do protesto, prestigiando a celeridade, a menor invasividade, o melhor

resultado e a redução dos litígios judiciais.

Na Procuradoria Fiscal de Niterói, por meio de um termo de cooperação firmado com o IEPTB/RJ, o protesto teve início em 2014. Na época, a burocracia dispensada à distribuição dos protestos somada às discussões a respeito da inconstitucionalidade da cobrança refletiu na intensidade da aplicabilidade do instrumento de cobrança. A retomada teve início em 2016 e voltou a ganhar forças em 2017 com a criação, ainda que informal, de um núcleo voltado para a preparação e remessa mensal eletrônica dos títulos para protesto. A regulamentação surgiu em 2018, na forma da Resolução PGM nº 05 de 2018, e a obrigatoriedade da medida alcança todos os tipos de cobrança. Contudo, a Resolução PGM nº 13/2018[xvi], na forma autorizada pelo seu artigo 3º, estipulou valor de dispensa a realização dos protestos nos casos que se prestam unicamente para o aumento dos gastos públicos, ou seja, quando o valor dos emolumentos supere ou esteja próximo do próprio valor do título, sendo certo que tais valores são atualizados anualmente por resolução. Em se tratando do modo geral de operação, a regra geral é protestar os débitos no momento anterior à distribuição das ações. Todavia, o ajuizamento da ação de execução fiscal não representa um impedimento para a realização de protesto posteriormente.

A técnica de análise *SWOT*[6] contribui para o planejamento estratégico e para a tomada de decisão sobre os títulos que a Procuradoria Fiscal vai remeter a protesto. Sob o ponto de vista dos fatores internos, o setor possui uma equipe própria para tal fim, sob as premissas de especialização, qualificação, dedicação e engajamento. O ponto mais sensível da realização de protestos de forma massiva é o cadastro Municipal desatualizado, na medida que além de descredibilizar o mecanismo, desfavorece a justiça fiscal e assegura a perda de receita.

É possível ainda, relativamente aos fatores externos, destacar a necessidade de ajustes no sistema informatizado, ou eventualmente nova contratação, para que seja possível otimizar o fluxo de envios mensais. Quanto às ameaças, é possível apontar que a constante instabilidade econômica do País e eventuais aspectos políticos, bem como eventuais discussões jurídicas sobre o protesto em si, a par do já decidido pelo Supremo Tribunal Federal. A partir dessa observação geral, pontos críticos do setor são mapeados, aperfeiçoados e estratégias são elaboradas com foco em resultados efetivos para a Administração e melhoria contínua.

Na prática, ao mensurar os retornos arrecadatórios, por exemplo, foi notado que a rentabilidade de aporte para o Município não se dá pela quantidade, mas pela qualidade do título. Assim, considerando a baixa expectativa de arrecadação ou discussão jurídica em certos casos, foram estabelecidas linhas de corte, de modo a retirar da listagem situações como de espólios, hospitais, massas falidas, empresas em recuperação judicial ou em processo falimentar, as construtoras (diante de diversos

SWOT

compromissos de compra e venda já efetivados sem registro), os entes da administração pública e os débitos de grande valor, que possuem mecanismos mais específicos de arrecadação.

Por fim, em 2020, o mecanismo de cobrança foi ampliado para possibilitar a realização de protestos em todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro, e não apenas em Niterói, porque a análise dos dados cadastrais municipais permitiu observar que determinados contribuintes não eram atingidos pelo protesto em virtude de residirem em outros municípios. Nota-se que o gestor precisa compreender o funcionamento do procedimento, desenvolver uma visão crítica e refinar o que deve ser trabalhado para não oferecer soluções ilusórias, que irão comprometer a capacidade de atendimento do seu fim específico que é gerar recursos para auxiliar na concretização das políticas públicas.

Com relação ao procedimento específico da realização do protesto no cartório extrajudicial, são respeitadas as regras da Lei nº 9.492/1997 e, antes da lavratura do protesto, o pagamento deverá ser realizado no cartório, na forma à vista, acrescido dos emolumentos cartorários.

Após a lavratura do protesto e inserção do nome do contribuinte nos órgãos de proteção ao crédito, como o Serasa e o SPC (que é realizado por mera decorrência do protesto, não pelo Município em si), o débito poderá ser pago ou parcelado na Procuradoria Fiscal de Niterói, nos termos do artigo 3º da Resolução PGM nº 05/2018[xvii], que estabelece condições de parcelamento mais restritas para os créditos tributários e não tributários cujas certidões de dívida ativa tenham sido objeto de protesto. Após o pagamento do débito, seja na forma à vista ou após a 1ª parcela, o contribuinte poderá adquirir a carta de anuência[7], se dirigir ao cartório de títulos para pagar os emolumentos cartorários e retirar o seu nome dos cadastros restritivos de crédito. A carta da anuência autoriza o cancelamento do protesto e é enviada eletronicamente aos cartórios, na forma admitida pelo artigo 1.004, § 4º, da Consolidação Normativa do Estado do Rio de Janeiro[xviii]. Ato contínuo, deve comparecer ao Cartório do Distribuidor para pagar a taxa do aponte da distribuição.

Caso o débito seja parcelado e o acordo seja descumprido, o título pode ser protestado novamente, demonstrando a eficácia de arrecadação e menor onerosidade ao contribuinte, que não é envolvido necessariamente em um processo judicial.

2.4.2 Judiciais

Em se tratando da Procuradoria Fiscal de Niterói, as distribuições das ações de execução fiscal são periódicas e ocorrem após o esgotamento de todos os meios para a cobrança amigável, salvo hipótese de prescrição aproximada ou causa específica. Assim como no protesto, a Resolução PGM nº 13/2018, nos termos do seu artigo 2º[xix], determinou valor de dispensa a realização dos ajuizamentos nos casos que se prestam unicamente para o aumento dos gastos públicos. Principalmente nas hipóteses de cobrança enquadradas como cabimento de ações judiciais, o ciclo da

metodologia PDCA[8] (do inglês: *PLAN - DO - CHECK - ACT*) vem sendo considerado e incipientemente aplicado. O planejamento (*PLAN*) é iniciado a partir do momento em que os débitos são remetidos à Procuradoria Fiscal. Nesta ocasião, os débitos são triados e são verificados os que devem ser devolvidos por questões notórias de ilegalidade ou inexigibilidade. Após, decidem-se as prioridades. Seguidamente, a execução do planejamento é colocada em prática com as distribuições dos processos (*DO*). Os casos que devem prosseguir por meio de processo administrativo são criticamente avaliados e trabalhados pela equipe. Os passíveis de cobrança via ofício são trabalhados em massa pelo sistema. Com relação ao método de distribuição eletrônica das ações, a Procuradoria Fiscal do Município adota como regra a via webservice, também conhecida como modelo nacional de interoperabilidade (MNI).

A distribuição manual ocorre em casos excepcionais, em razão do grande quantitativo de dívidas remetidas para a Especializada. À vista disso, o sistema cria lotes de iniciais contendo as petições iniciais e as certidões de dívida ativa, nos moldes da Lei de Execuções Fiscais nº 6.830/1980 e do Código de Processo Civil. Estes documentos são assinados eletronicamente e remetidos ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. A checagem (*CHECK*) é responsável por aferir os retornos positivos e a causa das distribuições frustradas. A ação corretiva (*ACT*) mais utilizada pela Procuradoria Fiscal é a abertura de processo administrativo que relaciona os débitos que retornaram sem êxito de ajuizamento por insuficiência de informações. Nesses casos, a providência tem a pretensão de informar o fato e solicitar o auxílio da Secretaria Municipal de Fazenda na atualização do cadastro. Após os processos serem ajuizados, o chefe da Procuradoria Fiscal realiza a gestão de todos os processos, direcionando atenção especial aos que possuem débitos de valores vultosos e aos devedores contumazes.

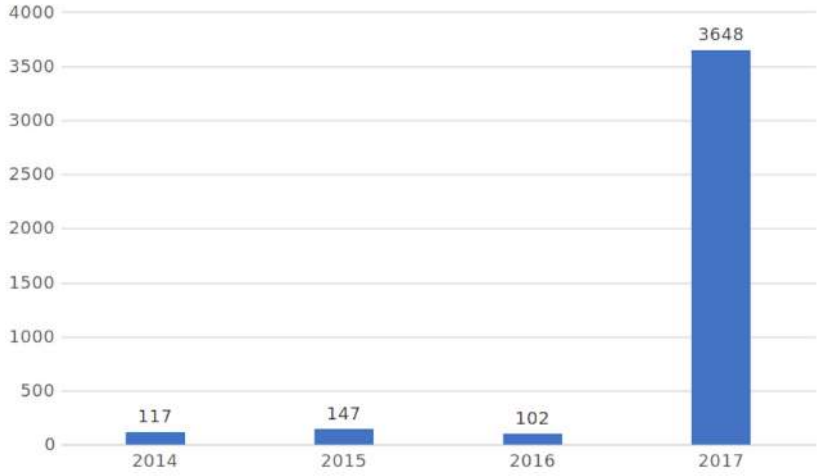
Comparado aos demais meios de cobrança, a esfera judicial é a forma mais invasiva por trazer consequências, como o recolhimento das custas judiciais, a penhora de bens móveis e/ou imóveis, o bloqueio judicial, a expropriação de propriedade e a possibilidade de condenação em honorários, além da anotação em certidão, muitas vezes exigíveis para transações imobiliárias, posse em cargo público e participação em licitações. A exemplo das consequências, recentemente foi publicada a Resolução PGM nº 07/2021 que autoriza o Procurador-chefe a não permitir o parcelamento de um débito caso o bem imóvel tenha sido penhorado[xx].

3 RESULTADO DA POLÍTICA EXECUTADA

3.1 Análise dos Dados Coletados

O presente tópico evidencia os avanços da Procuradoria Fiscal de Niterói ao longo dos anos, permitindo constatar o seu contínuo processo de aprimoramento nos setores do protesto e do ajuizamento. A figura 1 detalha a ordem gradativa pela qual o protesto passou a ser trabalhado pela Especializada.

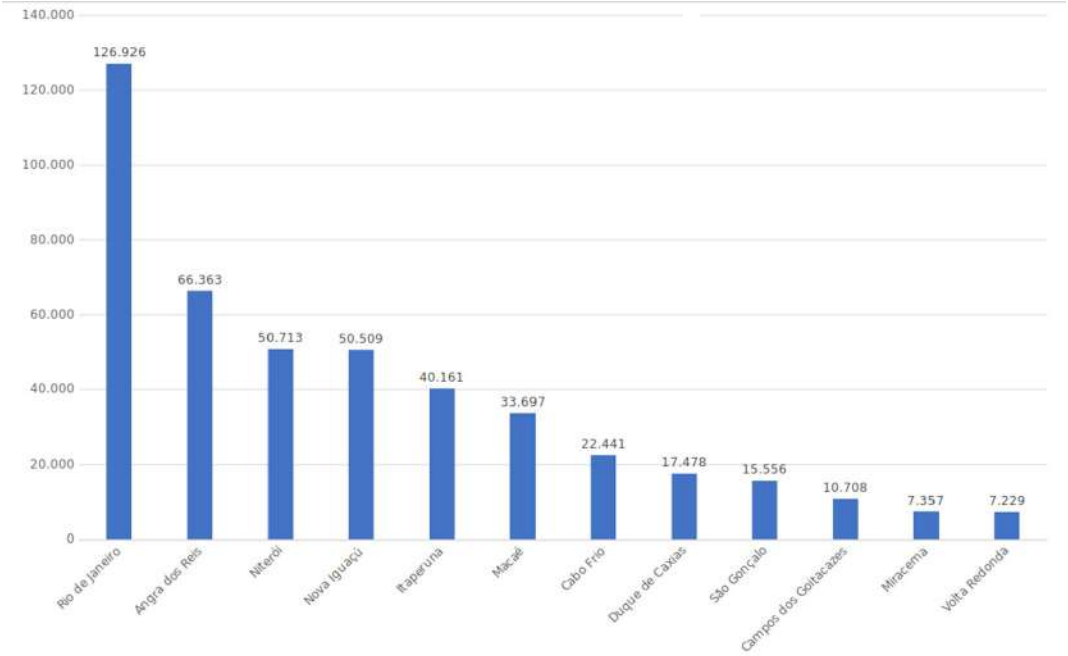
Figura 1: Protestos realizados – período 2014 a 2017



Fonte: CRA21 – Central de remessa de arquivos

No ano de 2014, observa-se que a Procuradoria Fiscal iniciou as remessas de certidões de dívida ativa para protesto com um total anual de 114 títulos e que em 2017 ocorreu um aumento significativo do seu desempenho para 3.648 títulos. O quadro comparativo da figura 2 representa 12 (doze) dos 25 (vinte cinco) Municípios do Estado do Rio de Janeiro que realizam protestos pelo Instituto de protestos. Nele é possível verificar a quantidade de remessas que foram realizadas por diversos Entes Municipais entre o período de 2016 a 2020.

Figura 2: Protestos realizados – período 2016 a 2020



Fonte: CRA21 – Central de remessa de arquivos

Esse resultado permite comprovar que a Procuradoria Fiscal de Niterói vem apostando em formas mais céleres de recuperação dos créditos municipais e construindo uma base sólida de cobrança extrajudicial. Atualmente, a Especializada já ultrapassou o envio de mais de 61.700 (sessenta e um mil) títulos e os dados cadastrais são mensalmente analisados e alinhados para um retorno cada vez mais crescente.

Em se tratando dos impactos na arrecadação dos últimos 04 (quatro) anos, os cofres municipais de Niterói recuperaram o montante de R$ 109.266.431,43 (cento e nove milhões, duzentos e sessenta mil, quatrocentos e trinta e um reais e quarenta e três centavos) com a realização dos protestos. Nota-se que a figura 3 apresenta uma existência de equilíbrio entre as formas de pagamento à vista e o parcelamento.

Quadro 1 - Quantidade de protestos pagos e parcelados.

PROTESTOS – NITERÓI	2018	2019	2020[1]	2021 (janeiro a março)
Títulos protestados	11.233	25.175	8.215	13.475
Débitos pagos	1.789	2.487	1.102	1.083
Débitos parcelados	1.253	2.541	910	670
TOTAL GERAL	3.042	5.028	2.012	1.753

Fonte: e-cidade (dbseller).

É importante destacar que as dívidas provenientes de débitos de IPTU são as maiores fontes de retorno, segundo dados constantes no quadro 2.

Quadro 2 - Quantidade de pagamentos por receitas

PROTESTOS – NITERÓI	Imobiliário	Mobiliário	Diversos
Débitos pagos	4.678	1.579	204
Débitos parcelados	4.658	673	43
TOTAL GERAL	9.336	2.252	247

Fonte: e-cidade (dbseller).

Em relação aos dados sobre as ações de gestão realizadas nos executivos fiscais, o destaque será dado para o acervo de débitos ajuizados na Procuradoria Fiscal. Conforme dito em oportunidade pregressa, o estoque de ações judiciais ultrapassava a quantia de quinhentos mil processos e a Procuradoria passou a estabelecer os métodos de gestão anteriormente citados para atuar em débitos efetivamente exigíveis. Segundo dados fornecidos pela Central da Dívida Ativa de Niterói, em janeiro do ano de 2019, o acervo de processos judiciais estava estimado em 489.680 (quatrocentos e oitenta e nove mil, seiscentos e oitenta) ações e, ao final do mesmo ano, essa quantidade caiu para 246.316 (duzentos e quarenta e seis mil, trezentos e dezesseis), isto é, quase 50% (cinquenta por cento). O relatório atual da Central da Dívida Ativa de Niterói onde se constata nova diminuição para a quantia de 124.841 (cento e vinte quatro mil, oitocentos e quarenta e um) processos judiciais. Considerando que, do exercício de 2015 até março de 2021, a Especializada distribuiu

215.718 (duzentos e quinze mil, setecentos e dezoito) ações de execução fiscal, verifica-se que as atuações judiciais também se encontram associadas à satisfatória eficiência. A estatística comprova que a junção das medidas estratégicas descritas no presente artigo vem resultando no aumento gradativo da arrecadação, principalmente após o plano de recuperação fiscal que ocorreu em 2015 e durante o período da pandemia. Exemplo dessa afirmativa são os resultados alcançados de janeiro a março de 2021, ainda com reflexos da pandemia, que já ultrapassou toda a arrecadação dos anos de 2016 e 2017, estando em vias de alcançar a do ano de 2018.

Para fins de visão geral, ratifica-se a percepção que as dívidas imobiliárias são as maiores fontes de retorno na Procuradoria Fiscal de Niterói, configurando importante receita própria tanto no pagamento voluntário como no pagamento da dívida ativa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade vive um dos momentos mais dinâmicos e exige respostas rápidas e personalizadas, constituindo a política pública uma grande aliada no alcance dessas repostas. Contudo, na grande maioria dos casos, os repasses federais permitem que a Administração Pública Municipal apenas subsista. Dessa forma, é preciso captar recursos para garantir sua autonomia e atingir os resultados esperados. Muitos entes federados, arraigados em políticas sem técnica ou sem a devida atualização, não conseguem se preparar e se programar para uma gestão efetiva.

O estudo prático realizado nos setores de ajuizamento e protesto da Procuradoria Fiscal de Niterói permitiu comprovar que a adoção de medidas de gerenciamento estratégico viabiliza a prática do aumento nas arrecadações ao mesmo tempo que permite uma gestão de acervo mais individualizada, inclusive atuando nos pontos de maior dificuldade. A implementação das ferramentas de gestão associada a uma equipe bem estruturada aperfeiçoa a execução das demandas e garante uma melhor efetividade nos atendimentos.

Seguindo a linha de implementar o gerenciamento e fomentar ainda mais o processo de arrecadação, a Procuradoria Fiscal de Niterói alcançou melhores resultados e ampliou significantemente a entrada de receita, sem perder de vista a necessidade de racionalizar o acervo, para permitir um continuo avanço e maximização de esforços de cobrança naquilo que efetivamente deve ser cobrado. Em síntese, crédito municipal pago resulta em possibilidade de o Município garantir saúde financeira para investir em saúde, educação, saneamento básico e em outros setores responsáveis diretamente pela melhora na qualidade de vida dos cidadãos.

Entretanto, para que isso ocorra é necessário planejamento prévio, mapeamento da execução e muitas vezes um investimento prévio – seja em pessoas ou em contratação de sistemas e celebração de convênios – para que se almeje o resultado pretendido, que não é imediato, mas que se faz com sucessiva avaliação de ambiente, verificação de necessidades e implementação de medidas com fiscalização dos pontos de atendimento, inclusive para se avaliar eventuais necessidades de mudanças e constante evolução.

OUTRAS NOTAS

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Paula. CNJ lança soluções tecnológicas para acelerar processos de execuções fiscais. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/judiciario-lanca-programa-para-destravar-processos-de-execucoes-fiscais/. Acesso em dezembro de 2020.

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em dezembro de 2020.

BRASIL. Código de Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em janeiro de 2021.

BRASIL. Lei de Execuções Fiscais: LEI Nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm#:~:text=LEI%20No%206.830%2C%20DE,P%C3%BAblica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em janeiro de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em dezembro de 2020.

CARNEIRO, Cláudio Carneiro. Curso de Direito Tributário e Financeiro. São Paulo: Malheiros, 4ª edição, 2012.

CARVALHO, José Carlos Oliveira de. Orçamento Público. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CONRADO, Paulo Cesar. Execução Fiscal. São Paulo: Noeses, 2ª edição, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2020. Disponível em:

https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf. Acesso em janeiro de 2020.

ENAP. Gestão Tributária Municipal. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3846/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Gest%C3%A3o%20Tribut%C3%A1ria%20Municipal.pdf>. Acesso em dezembro de 2020.

KANUFRE, Rosana Aparecida Martinez; REZENDE, Denis Alcides. Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da prefeitura de Curitiba. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-21072012000400010#:~:text=Uma%20boa%20gest%C3%A3o%20%C3%A9%20aquela,por%20acaso%2C%20tampouco%20s%C3%A3o%20autoexecut%C3%A1veis.&text=Tendo%20em%20vista%20os%20benef%C3%ADcios,%C3%A0%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20ou%20privada. Acesso em dezembro de 2020.

LOTTA, Gabriela. Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em dezembro de 2020.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. Dívida Ativa. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

MORAES, Guilherme Penã de. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 3ª edição, 2010.

MULLER, Pierre. As políticas públicas. Rio de Janeiro: Eduff, 2018.

RAEDER, Sávio. Ciclo de políticas públicas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. Disponível em: https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856/550. Acesso em dezembro de 2020.

RIBEIRO, Maria de Fátima. Efetivação de políticas públicas e a escassez de recursos financeiros. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/efetivacao-de-politicas-publicas-e-a-escassez-de-recursos-financeiros/#:~:text=As%20despesas%20p%C3%BAblicas%20devem%20ser,conforme%20depreende%20o%20texto%20constitucional. Acesso em dezembro de 2020.

ROCHA, João Marcelo. Direito Tributário. São Paulo: Método, 9ª edição, 2013.

SALES, J. G. Judicialização e políticas públicas: Reflexões sobre a inserção do Judiciário no modelo processual. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/viewFile/238598/30380. Acesso em dezembro de 2020.

SANTOS, Maurílio Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/862/R158-17.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em dezembro de 2020.

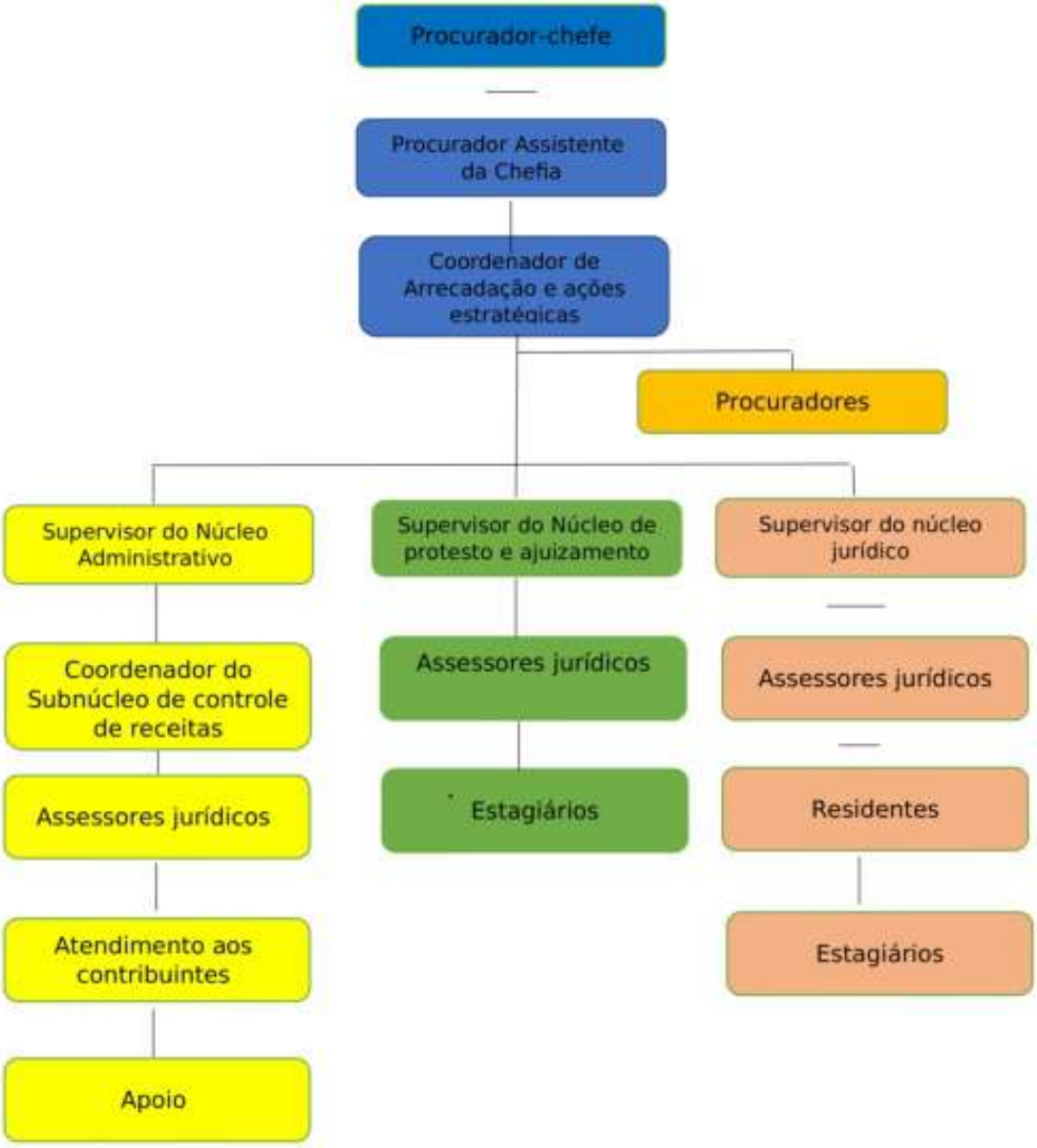
SELVAGGI, Flávia. ITBI: aspectos históricos e gerais de incidência. Disponível em:https://flaviasselvaggi.jusbrasil.com.br/artigos/152277288/itbi-aspectos-historicos-e-gerais-de-incidencia. Acesso em novembro de 2020.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros, São Paulo, 8.ª edição, 1992.

TOSTES, José Souto. Nova Lei n. 13.655/2018 e as consequências para a gestão pública. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/66030/nova-lei-n-13-655-2018-e-as-consequencias-para-a-gestao-publica. Acesso em janeiro de 2020.

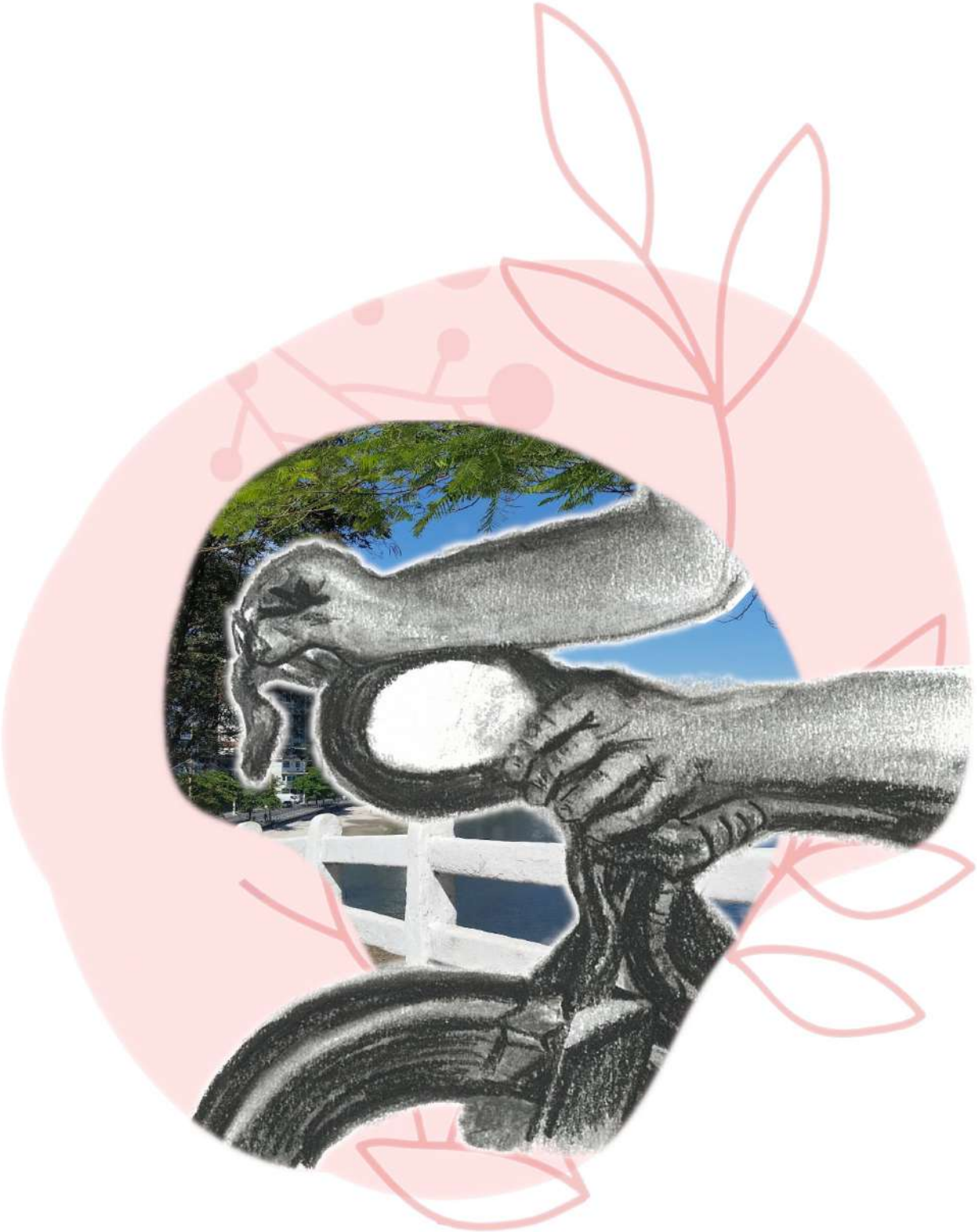
ANEXO I

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PROCURADORIA FISCAL DE NITERÓI



PRÁTICAS DE GESTÃO

CAPÍTULO 9



ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO 'PROGRAMA NITERÓI DE BICICLETA'

Raquel Conceição Carvalho

João Alberto Neves dos Santos

Maurício de Souza Leão

RESUMO

A mobilidade urbana é um assunto discutido mundialmente dada sua importância no planejamento urbano, impacto no cotidiano e na qualidade de vida dos cidadãos. O uso da bicicleta, como meio de transporte, surge como uma alternativa para redução desse problema quando entendida como um modal alimentador do sistema de transporte público de baixo custo, sustentável, que favorece o bem-estar físico e mental e ainda com potencial de fomentar a economia local. O 'Programa Niterói de Bicicleta' é responsável por reunir as iniciativas relacionadas à implantação de infraestrutura, promoção da cultura e educação cicloviária na cidade de Niterói. Este trabalho busca avaliar os resultados do 'Programa Niterói de Bicicleta' nos anos de 2013 a 2020 utilizando os indicadores de monitoramento e avaliação propostos pelo Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Niterói para o "Programa de melhorias de infraestrutura na rede cicloviária". Foi realizada pesquisa bibliográfica sobre o tema e pesquisas em documentos elaborados pela Secretaria de Urbanismo e Mobilidade e relatório de contagens de ciclistas elaborados pelo Programa. A criação do Programa reuniu em um local todas as ações relacionadas à bicicleta e os indicadores mostram importantes avanços na implantação de infraestruturas e aumento do número de ciclistas desde sua criação.
Palavras-Chave: Mobilidade urbana, bicicleta, políticas públicas, indicadores

ABSTRACT

Urban mobility is a topic discussed worldwide given its importance in urban planning, impact on the daily life and the quality of life of citizens. The use of bicycles as a means of transportation comes as an alternative to reduce this problem when understood as a feeder for the low-cost, sustainable public transport system, which favors physical and mental well-being and still has the potential to foster the local economy. The "Bicycle Program" in Niteroi is responsible for bringing together initiatives related to the implantation of infrastructure, promotion of culture and cycling education in the city of Niterói. This work seeks to evaluate the results of the local "Bicycle Program" from 2013 to 2020 using the monitoring and evaluation indicators proposed by the Sustainable Urban Mobility Plan of Niterói for the "Program for infrastructure improvements in the cycle network". Bibliographic research was carried out on the subject and research was carried out on documents prepared by the Secretariat of Urbanism and Mobility and a report of the number of cyclists prepared by the Program. The creation of the Program brought together all the actions related to bicycles in one place and the indicators show important advances in the implementation of infrastructures and an increase in the number of cyclists since its creation.
Keywords: urban mobility, bicycles, public policies, indicators

1 INTRODUÇÃO

O planejamento urbano no Brasil passou a enfrentar novos desafios a partir da segunda metade do século XX. O aumento das populações urbanas, em detrimento das rurais causado pela industrialização crescente no país, fez com que as suas principais cidades passassem por um crescimento acelerado e pouco (ou nada) ordenado. Uma série de consequências podem ser observadas a partir da urbanização brasileira, desde questões relacionadas à falta de moradia digna para todos até o aumento dos congestionamentos, piora da qualidade de vida e de saúde da população.

A precificação do solo urbano valorizando áreas com maior infraestrutura urbana e próximas das áreas onde há maior oferta de emprego fez com que os mais pobres fossem obrigados a se afastar dos centros e ocupar as áreas de periferia. O espraiamento da população por áreas cada vez maiores dificulta a oferta de serviços de qualidade pelo poder público ao mesmo tempo em que grande parte dessa população periférica segue trabalhando nos grandes centros e adjacências. Por isso, observamos todos os dias quilômetros de congestionamentos nas regiões metropolitanas de todo país (MELLO, 2019).

O modelo de transporte rodoviarista adotado pelo Brasil; induzido inicialmente pela Constituição de 1934, direcionando esforços para construção de autoestradas e, na década de 1950, pela introdução da indústria automobilística no país (RUBIM, LEITÃO, 2013). Esse modelo, a exemplo do adotado nos Estados Unidos, traz consequências como, lentidão no deslocamento nos horários de ida para o trabalho e retorno para suas residências; ocasionando acidentes por fadiga e stress combinados. O trânsito nas grandes cidades piora continuamente, por um lado, em função de um aumento do número de pessoas que procuram melhores oportunidades nas cidades, por outro lado, devido aos incentivos fiscais para compra de carro em uma sociedade que atrela o sucesso à conquista de bens materiais, onde o automóvel do ano e da melhor marca é um desses símbolos. Como resultado do aumento do número de veículos causa impactos da infraestrutura viária que, por mais que tente, não consegue acompanhar o ritmo do crescimento da frota de automóveis. Há uma necessidade de mudança de paradigma social, mas também uma nova visão para construção de políticas públicas que vise a melhoria do transporte e trânsito visando atender às demandas da maior parte da população.

Como aponta Libardi (2014) em sua análise "Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements 2013 (GRHS)" em documento elaborado pela ONU sobre o tema da mobilidade urbana ao avaliar a estrutura de mobilidade em países desenvolvidos e em desenvolvimento, apontando que o maior problema contemporâneo da mobilidade urbana é o crescimento da motorização individual. No mundo há cerca de 1 bilhão de veículos automotores para transporte individual. Esse avanço impacta diretamente o crescimento das cidades mais do que as inovações tecnológicas. Ainda neste trabalho, ela frisa (quem?) a relação evidente que existe entre a forma urbana e a mobilidade, visto que é necessário planejar como as pessoas chegarão às novas áreas urbanizadas.

A forma da cidade reflete as dinâmicas de mobilidade. As cidades europeias

que cresceram no século XIX deixam evidências de priorização do pedestre já que esta era a principal maneira de deslocamento. Já as cidades dos EUA, que cresceram junto com a expansão da indústria automobilística, têm grandes vias expressas que mostram a dependência e priorização dos carros. No Brasil houve uma tendência de reprodução do modelo estadunidense dada a influência deste país em todo continente, principalmente em meados do século XX, justamente quando as maiores cidades do sudeste estão recebendo grandes contingentes de pessoas em busca de melhores condições de vida.

A legislação urbana que regula o uso do solo precisa estar atenta às essas questões, pois, é importante que os índices urbanísticos sejam definidos corretamente para que a ocupação do solo possa preservar o meio ambiente. Entre os anos de 1700 e 2000 houve uma redução de 25% da densidade urbana o que mostra que se os modelos de urbanização continuarem a possibilitar o espraiamento haverá cada vez uma maior necessidade de fornecimento de infraestrutura, mais descolamentos e progressivo aumento dos tempos nos itinerários. É relevante destacar que, somente no ano de 2001 é aprovado o Estatuto das Cidades que, no parágrafo único, "estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.".

Vale destacar a importância desta legislação no sentido de fornecer diretrizes para o planejamento territorial dos municípios brasileiros; pois, é ela que define que as políticas urbanas devem objetivar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o direito às cidades sustentáveis, inclusive, o direito à infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos.

De acordo com Vasconcellos *et al.* (2011) em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, as pessoas que moram nas cidades realizam em média 2 deslocamentos diários. Em uma cidade média como Niterói, com população estimada para 2020 pelo IBGE de cerca de 515 mil pessoas, tem-se pouco mais de 1 milhão de deslocamentos por dia, sendo 25% deles feitos por carros (PMUS, 2019). De acordo com pesquisa realizada pelo Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Niterói (PMUS), esses carros ocupam 79% do espaço na infraestrutura viária nos congestionamentos nos horários de pico na cidade, evidenciando que são eles os responsáveis pelos congestionamentos.

Analisando a posição de Niterói no contexto metropolitano pode-se entender que seus problemas de mobilidade ultrapassam os limites municipais. É importante destacar que esta cidade é o corredor de passagem dos municípios do leste fluminense para a capital.

É na cidade que fica a Ponte Presidente Costa e Silva, popularmente chamada de Ponte Rio x Niterói, e onde se localizam as estações de integração aquaviárias com o Rio de Janeiro, a Estação Araribóia, localizada no Centro e a estação Charitas, localizada no bairro de mesmo nome que serve como alternativa de ligação direta da população da Região Oceânica da cidade com o Rio de Janeiro. Tanto a Ponte quanto as estações das barcas são utilizadas pela população de outros municípios do Leste Fluminense o que causam grandes congestionamentos na cidade nos horários de pico

da manhã e do final da tarde. A concentração de empregos e serviços na capital causa o movimento pendular em toda região metropolitana. Esse movimento gera inúmeras perdas, dentre as quais pode-se destacar, de tempo e qualidade de vida que geram, muitas vezes, queda na produtividade dos trabalhadores. É urgente buscar alternativas a este modelo que se prova cada vez mais insustentável.

Inicialmente é necessário fazer uma diferenciação entre os termos mobilidade e transporte como aponta Pereira (2014). Para o autor, a mobilidade é entendida como um atributo do território e que deve permitir fácil acesso às diferentes partes da cidade e que suas políticas devem ser elaboradas em conjunto com as políticas de transporte, circulação, acessibilidade, trânsito e demais. Já o transporte é o movimento de pessoas ou mercadorias através do uso de um meio, seja individual ou coletivo. Essa diferenciação é importante para entender a mobilidade como um direito de cada cidadão e não simplesmente um serviço prestado. Entendendo a mobilidade urbana dessa forma é possível compreender que ela é um direito que permite o acesso aos outros. É por meio dela que os cidadãos chegam ao trabalho, equipamentos de saúde e educação, locais de lazer e cultura. Quando não há mobilidade ou quando ela não é eficiente, há redução ou cerceamento de outros direitos fundamentais. As deficiências e desigualdades nesse campo comprometem o direito à cidade (LEFEBVRE, 1991).

A partir do exposto nota-se que as políticas públicas de mobilidade devem ser construídas em conjunto com as demais a fim de assegurar os mesmos direitos a toda população e o pleno exercício da cidadania entendendo toda a complexidade da cidade. Dessa forma é necessário criar alternativas viáveis ao transporte individual motorizado – carro ou motocicletas como fortalecimento do transporte público e incentivo ao uso da bicicleta como meio de transporte.

A questão problema que este artigo pretende responder é: de que forma o programa Niterói de bicicleta faz parte de uma política pública que atende os interesses da população? Para tal, o objetivo principal do artigo é avaliar o Programa em questão utilizando os indicadores propostos pelo Plano de Mobilidade Urbana Sustentável apresentado pela Secretaria de Urbanismo e Mobilidade em 2019.

As políticas públicas no Brasil se constituem, muitas vezes, de decisões políticas visando a mitigação de um problema que se apresenta de modo muito proeminente na sociedade. Para debater políticas públicas é necessário, primeiramente, definir exatamente em que elas consistem. Para Farah (2004) "Política pública pode ser entendida como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses.". Souza, 2006, faz um resumo das ideias de alguns autores que tratam do tema e sintetiza-os da seguinte maneira:

> Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de

> política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Não há um consenso sobre a definição, mas todos os autores concordam que políticas públicas podem ser entendidas como decisões políticas que implementem uma ou mais atividades que visem o bem-estar ou melhoria da qualidade de vida da população. É uma ação do governo sobre um problema público. Assim sendo entendido o que são políticas públicas, este artigo visa analisar o "Programa Niterói de Bicicleta", política pública que reúne iniciativas de incentivo ao uso da bicicleta como meio de transporte na cidade e busca estudar e realizar ações de educação para o trânsito, reestruturação e modernização do sistema de transporte público colocando a bicicleta como uma alternativa sustentável do sistema de locomoção urbana.

Para avaliação dos resultados serão utilizados os indicadores propostos pelo Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Niterói (PMUS). Criado para atender a obrigatoriedade prevista pela Lei Federal nº 12.857/2012 que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PMNU), o PMUS busca traduzir os principais objetivos, traçar metas, propor ações e indicadores de monitoramento e avaliação de cada programa visando a melhoria das condições de mobilidade na cidade utilizando como princípios a integração dos sistemas de mobilidade urbana com priorização do transporte coletivo, atendendo à normativa federal, e incentivo aos modos não motorizados buscando a melhoria da qualidade ambiental e atendendo aos princípios da sustentabilidade.

Este trabalho visa contribuir para avaliação de políticas públicas de incentivo ao uso da bicicleta como modal de transporte em outros municípios com características semelhantes às encontradas na cidade de Niterói. Os resultados encontrados neste trabalho indicam que a criação de uma instância dentro da gestão dedicada à mobilidade através da bicicleta possibilita obter resultados expressivos mesmo em relativo curto espaço de tempo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A mobilidade urbana é reflexo do modelo de cidade implantado e deve ser pensado em conjunto com as demais esferas do planejamento urbano (PEREIRA, 2014). Além disso, é necessário pontuar o momento histórico e a disponibilidade de tecnologia e conhecimento que os tomadores de decisão tinham no momento que as escolhas por um ou outro modelo de transporte foi realizado. A escolha de um modelo de cidade é reflexo das condições oferecidas em um contexto histórico, político e social.

No momento em que as sociedades adotaram o sedentarismo e as primeiras cidades surgiram, as principais formas de deslocamento eram a pé ou por tração animal. O aumento da complexidade das cidades e os avanços tecnológicos nos meios

de transportes fomentam a necessidade de reconfigurar as cidades. O crescimento das cidades aumenta as distâncias percorridas e mudam a morfologia urbana. Se antes as cidades eram feitas para os pedestres, agora elas passam a ser feitas para os veículos motorizados.

A priorização do transporte individual no planejamento das cidades precisa ser colocada em pauta, quando os problemas resultantes começam a ficar cada vez mais evidentes, como os congestionamentos, poluição do ar e problemas de saúde ligados ao sedentarismo dentre outros. No Brasil, os anos 1950 marcam o início da mudança da matriz de transporte que deixa de priorizar o transporte sobre trilhos, como trens e bondes, e adota-se o modelo rodoviarista causando uma grande mudança nas formas de deslocamentos pelas cidades. Vasconcellos *et al.* (2011) trazem dados da cidade do Rio de Janeiro que evidenciam essas mudanças sobre mobilidade na cidade do Rio de Janeiro (1950 – 2005) em milhões de viagens/ano: bondes (em 1950, acima de 500); trens (em 2005) superando levemente os bondes em menos da metade do volume de viagens anterior, ônibus (em 2005, 1.500) e automóveis (em 2005, acima de 1.500).

Até 1950, 98% das viagens realizadas eram feitas por meio de transporte coletivo, sendo 78,4% utilizando transporte ferroviário. Em 2005 esse cenário mudou completamente. As viagens utilizando transporte coletivo caem para 52% do total, sendo o ônibus responsável por 44% delas. Esses dados evidenciam não só a mudança de priorização do modal de transporte como também a valorização do transporte individual em relação ao coletivo.

Essas alterações nas prioridades de mobilidade não são exclusivas da cidade do Rio de Janeiro, elas se estendem pela sua região metropolitana, bem como demais grandes cidades do país. O crescimento dessas regiões faz com que o tempo médio de deslocamento dos cidadãos aumente cada vez mais, sobretudo a partir de 2003, impactando, para além das questões relacionadas à mobilidade, na saúde e na produtividade das pessoas (PERO e STEFANELLI, 2015).

Salientamos a importância dos autores supracitados e seu artigo sobre a questão da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras, mesmo enfrentando as dificuldades existentes em encontrar trabalhos acadêmicos sobre transporte e mobilidade urbana nos países em desenvolvimento. Esta observação se baseia no fato que grande parte dos estudos se centra nas experiências dos países desenvolvidos que possuem história e dinâmicas sócio, político e econômicas muito distintas de países como o Brasil.

Outro ponto importante levantado pelos autores é a necessidade de avaliar a mobilidade em uma perspectiva regional, principalmente quando o estudo acontece em cidades pertencentes às regiões metropolitanas como é o caso de Niterói. Além de pertencer à região metropolitana, Niterói tem a peculiaridade de ter sido capital do Estado entre 1835-1975 (PMUS, 2019) período fundamental para consolidação da morfologia da cidade.

A região metropolitana do Rio de Janeiro possui quase 12 milhões de habitantes segundo dados do Censo 2010, densidade demográfica de 2.097 habitantes por km² e uma alta taxa de motorização: 20,8 veículos a cada 100 pessoas (PERO e

STEFANELLI, 2015). Esses números mostram o quanto a região é extensa e complexa e da importância dessa escala de planejamento no quesito da mobilidade urbana. A grande taxa de motorização revela uma preferência do transporte individual em detrimento coletivo o que faz com que a região tenha o segundo maior tempo de deslocamento casa-trabalho do país, ficando atrás da região metropolitana de São Paulo. É importante salientar que a maior taxa de motorização do mundo é na cidade de Nova Iorque, que aparece em 9º lugar no ranking de tempo de deslocamento casa-trabalho. Não é apenas a quantidade de veículo, mas também o uso frequente que provoca os grandes congestionamentos (RUBIM, LEITÃO 2013).

A comparação com dados mundiais evidencia ainda mais o problema; citamos como exemplo o estudo medindo o tempo médio de deslocamento casa-trabalho em regiões metropolitanas com mais de dois milhões de habitantes como a região metropolitana do Rio de Janeiro que fica em posição inferior à de Xangai, em primeiro lugar, e de São Paulo, em segundo, (PERO e STEFANELLI, 2015).

No ano de 2012, segundo dados do Ipea *apud*. Pero e Stefanelli (2015), a região metropolitana do Rio de janeiro apresenta o pior desempenho em relação às demais regiões metropolitanas do país: média de 47 minutos no deslocamento casa-trabalho.

Pesquisa realizada pelo aplicativo de transporte 99 em 2018, aponta Niterói como a cidade com o trânsito mais congestionado do Brasil quando comparada a outras 30 cidades do país. Nos horários de pico as viagens levam 78% mais tempo que em condições normais de tráfego (PFFEFER, 2018) enquanto a capital ficou em 8º lugar. Dados de 2017 do IBGE *apud*. PMUS, 2019, mostram que o índice de motorização da cidade é de 0,53 veículos por habitantes. Maior que a do restante do estado, 0,38, e que a nacional, 0,46.

Esse dado se relaciona com as características socioeconômicas da cidade. Niterói é a cidade com o melhor IDH do estado ficando em 7º lugar no ranking nacional. Tem alto desempenho também nos indicadores de renda, longevidade e educação no índice de desenvolvimento humano municipal (PNUD, 2013). A média salarial dos trabalhadores formais da cidade é a 8ª maior do estado - 3,2 salários-mínimos e possui o 7º PIB per capita do estado. O alto poder aquisitivo de parte da população associada aos ideais que atrelam sucesso e qualidade de vida ao transporte individual bem como a baixa qualidade oferecida pelo transporte público evidencia a questão da mobilidade urbana em Niterói e em seu contexto.

O problema relacionado à mobilidade municipal ficou evidenciado no Plano Estratégico de Niterói, o Niterói Que Queremos (NQQ), elaborado através de uma parceria com a iniciativa privada e diversos segmentos da sociedade civil organizada para identificar os problemas prioritários, planejar soluções e criar estratégias de ação para que Niterói seja uma cidade melhor para viver no país. É um plano estratégico para a cidade e não um programa de governo. Foi elaborado em 2013, criou 32 projetos estruturadores para orientar os esforços, políticas públicas e investimento na cidade ao longo dos próximos 20 anos.

Neste Plano, um dos desafios apresentados é "tornar a mobilidade urbana de Niterói mais ágil e humana". Para cada desafio foram criadas metas para serem

alcançadas até 2033. Para a mobilidade urbana, as metas são: tempo médio de deslocamento casa-trabalho de 29 minutos e ter 140 km de malha cicloviária. Para que essas metas sejam alcançadas, foram criados projetos que surgem como alternativas para resolução do problema da mobilidade sendo: Requalificação Urbana do Centro de Niterói, Mobilidade Sustentável – Transoceânica e estudo do VLT, Plano Diretor de Niterói, CISP (Centro Integrado de Segurança Pública e o Programa Niterói de Bicicleta. Com metas concretas e claras fica mais fácil de verificar a efetividade das políticas públicas propostas (Secchi, 2012).

A referida malha cicloviária tem como objetivo resolver as questões relativas à mobilidade urbana, de forma sustentável e auxiliar a requalificação do ambiente urbano. A bicicleta surge como uma solução que atende a essas questões, como uma alternativa consolidada em várias cidades do mundo pois, seu resultado é a redução do número de automóveis nas ruas e consequentemente a redução das emissões de gases poluentes. Além disso, promove o aumento da circulação de pessoas nas ruas e, consequentemente, da sensação de segurança dos pedestres fomentando os comércios de rua. Sem contar nos benefícios à saúde dos que incorporam a bicicleta à sua rotina como um modal de transporte.

2.1 - A Mobilidade Urbana Sustentável no Brasil

A questão da mobilidade urbana existe desde o nascimento das cidades e se torna mais complexo à medida que elas crescem. No século XIX, o maior problema de mobilidade na cidade de Nova York era a enorme quantidade de cavalos circulando - e despejando dejetos - pela cidade. Estima-se que a frota de equinos beirava 200 mil animais naquela época. Como tentativa de solucionar o problema, aconteceu a 1ª Conferência Internacional de Planejamento Urbano em 1898, mas o problema só foi solucionado com a disseminação do uso do carro (RUBIM e LEITÃO 2013).

Os carros que aparecem como solução para o problema dos cavalos se tornam um problema no século XXI. Analisando a questão do ponto de vista ambiental, o setor de transporte é o segundo maior emissor de gases do efeito estufa. Considerando separadamente, o transporte individual é responsável por 68% das emissões enquanto o coletivo por 32%. Além disso, o consumo de combustíveis derivados de petróleo representa 70% do total no transporte rodoviário no Brasil, apesar da crescente utilização do etanol e biodiesel. O transporte individual possui participação crescente nesse consumo. Do total de emissões diretas de CO2 emitidas em 2010 por veículos rodoviários de passageiros, 68% são referentes ao transporte individual sendo 51% são referentes aos automóveis conforme dados do Ministério dos Transportes (2013).

Essa quantidade de poluentes afeta a saúde da população. Foram registrados 27 mil casos de internação na região metropolitana de São Paulo provocadas pela poluição do ar, com um custo aos cofres públicos de R$ 31 milhões (VORMINTAG, 2013 *apud*. RUBIM e LEITÃO, 2013). Esse excesso de poluentes causa problemas que afetam principalmente a parcela mais vulnerável da população, crianças e idosos (VASCONCELLOS *et al*. 2011).

É válido salientar que o aumento do número de automóveis causa um impacto direto na deterioração do transporte público, porquanto, resulta para os sistemas de ônibus que atendem cerca de 90% da demanda de transporte público uma baixa de demanda e, consequentemente, de receita. Sem uma política pública voltada para minimizar esse impacto nos usuários, o preço da tarifa fica mais suscetível a aumentos. Isto somado aos incentivos fiscais e aumento da produção de automóveis deixando o transporte público ainda menos atrativo para a população (CARVALHO, 2016).

Estes fatores mostram a necessidade de repensar o sistema de transporte tanto no campo político quanto técnico, bem como o padrão espacial de expansão das cidades brasileiras visando atender a realidade dos deslocamentos dos cidadãos (ALVES, 2014). A mobilidade urbana sustentável surge nesse contexto de necessidade de novos paradigmas não só para a questão da mobilidade, mas sim do desenvolvimento sustentável como um todo buscando um "equilíbrio entre a satisfação das necessidades humanas com a proteção do ambiente natural" (CARVALHO, 2016).

A mobilidade urbana precisa ser pensada de maneira inclusiva e buscando a universalidade e igualdade invertendo a lógica de priorização dos espaços públicos destinados à circulação. É necessário priorizar os deslocamentos dos pedestres, modais de transporte ativo, transporte público coletivo, transporte de carga e, por último, o transporte individual motorizado. Visando orientar e incentivar os debates acerca da mobilidade no planejamento urbano, o governo federal elaborou a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável em 2004 criando um:

> conjunto de diretrizes para implantação de políticas públicas de mobilidade urbana e sustentabilidade com destaque para: acessibilidade universal, desenvolvimento sustentável, equidade no acesso ao transporte público urbano, segurança nos deslocamentos, prioridades dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados, integração entre políticas de mobilidade com as de uso do solo, intermodalidade, mitigação de custos ambientais, econômicos e sociais, uso de energias renováveis e menos poluentes (ALVES, 2014).

Em 2012, depois de muitos debates e alterações de calendário, entrou em vigor a Lei Nº 12.587/12, Lei Nacional de Mobilidade Urbana que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). A formalização de uma lei que dispõe sobre a mobilidade representa um grande avanço em termos de políticas públicas. Seu principal objetivo é fazer com que os municípios priorizem ações para fomento do transporte não motorizado e transporte público. Além disso, se torna obrigatório elaborar um Plano de Mobilidade Urbana para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes até 2015.

2.2 - O uso da bicicleta como meio de transporte no mundo

A bicicleta como meio de transporte é bastante comum entre os países

europeus e teve seu auge na virada do século XIX. Ela é vista como uma alternativa interessante nos países da porção ocidental, m virtude da pouca disponibilidade de espaço físico para circulação e estacionamento de automóveis (CARVALHO e FREITAS, 2012). Além disso, dados do Eurobarômetro mostram que 70% dos europeus estão mais preocupados com a qualidade do ar do que estavam em 1994 (SILVA, 2012).

Nos países onde a área urbana se desenvolveu em relevo menos acidentado, como Dinamarca e Holanda, a bicicleta é mais utilizada, já em Copenhagen, um terço da população, cerca de 1,3 milhões de pessoas, se deslocam através desse meio de transporte para o trabalho e; nos últimos 40 anos a cidade tem seu planejamento orientado às pessoas, gradativamente, a infraestrutura de apoio aos ciclistas foi sendo ampliada e há oferta de bicicletas públicas distribuídas pela cidade e bicicletários nas estações de metrô. Segundo Lobo e Lacerda (2007), entre 20 e 25% do investimento em infraestrutura viária são destinados a este modal de transporte, o que demonstra grande vontade política de incentivar seu uso.

Em Amsterdã, referência mundial no quesito mobilidade por bicicleta, o uso da bicicleta foi visto como solução para os problemas causados pelo trânsito na década de 1970. Metade da população usa a bicicleta como meio de transporte diariamente. Nas estações de trem existem serviços de aluguel, manutenção e armário para guardar os equipamentos, além de ser permitido o ingresso com elas nos vagões de trem (LOBO e LACERDA, 2007). Mais de 400quilômetros de ciclovias para serem percorridas pelas 600 mil bicicletas existentes na cidade. Estima-se que 20% dos deslocamentos são realizados por meio deste modal (SOARES, 2015).

A Itália também segue investindo para aumentar a participação da bicicleta nos deslocamentos diários. Em Parma 19% das viagens são realizadas de bicicleta. Em Ferrara essa porcentagem chega a 31% nos deslocamentos casa-trabalho (BICINCITTÀ, 2009 *apud*. SOARES, 2015).

Ainda segundo o autor, na Alemanha, estima-se que haja 78 milhões de bicicletas em circulação, número uma vez e meia maior que o de carros, representando 9% dos veículos em trânsito. Em Berlim, adotou-se um sistema de bicicletas públicas rastreadas por satélite. Já na França, o poder público disponibilizou para a população mais de 20 mil bicicletas em 1250 diferentes locais nas proximidades das estações de metrô em 2007.

Na Suécia 33% dos deslocamentos em Västerås ocorrem, com o uso de bicicletas, na capital Estocolmo, houve grande aumento no número de ciclistas após a implantação de vias específicas e campanhas de conscientização dos benefícios individuais, coletivos e para o meio ambiente. Além disso, foi aprovado em um referendo popular o pedágio urbano que diminuiu o número de carros no centro da cidade em 25% (LOBO e LACERDA, 2007). Já na Suíça, 23% dos deslocamentos em Basileia e 15% dos realizados em Berna são por meio desse modal (SOARES, 2015). Em Viena, na Áustria, existem vagões de trens específicos para o embarque de bicicletas (SPARTI, 2012).

No Reino Unido, 27% das viagens utilizam a bicicleta. Em 2002 Londres criou um serviço de atendimento médico utilizando bicicletas - ambulâncias

pilotadas por paramédicos. Muitas vezes, esse profissional consegue chegar mais rápido aos locais de atendimento para socorrer as vítimas. Estudos realizados a fim de verificar a eficiência do projeto mostram que os paramédicos ciclistas conseguiram chegar antes das ambulâncias tradicionais em 88% das chamadas. Em um terço dos casos o problema foi resolvido pelo profissional permitindo o cancelamento do pedido da ambulância (SPARTI, 2012). A cobrança de pedágio urbano na área central da cidade desde 2003 gerou um aumento de 15% nos deslocamentos com bicicleta (LOBO e LACERDA, 2007).

Diversas cidades do continente têm adotado medidas de facilitação e incentivo ao uso da bicicleta como meio de transporte diário como ciclovias, ciclofaixas, integração ao transporte público dentre outros. A implantação de áreas de moderação de tráfego e áreas compartilhadas têm sido adotadas em diversas cidades da Alemanha, Áustria, Dinamarca, Suécia e Inglaterra. Além de medidas estruturais, constantes campanhas educativas e legislação específica para melhoria da segurança viária visando aumento da adesão a este modal (LOBO e LACERDA, 2007).

Nos Estado Unidos, apesar de ser economicamente desenvolvido, a mobilidade por bicicletas atualmente não é tão comum quanto na Europa, apenas 1% das viagens são realizadas com elas (LOBO e LACERDA, 2007). As grandes cidades tiveram seu planejamento orientado pelo carro e são marcadas pelas highways; além disso, ao contrário das cidades seculares da Europa, havia muito espaço físico na maioria das cidades para acomodar os carros (CADENA et.al. 2014). Por isso, os centros urbanos são os locais de trabalho e as periferias os locais de moradia e esse percurso é, normalmente, realizado utilizando o transporte individual motorizado. Essa situação passa por modificações em algumas regiões, como São Francisco, onde o uso da bicicleta se destaca (SOARES, 2015). Portland e Berkeley são cidades que nos últimos anos adotam uma série de medidas para impulsionar o uso das bicicletas como meio de transporte, desde a implantação de ciclovias, sinalização, campanhas de incentivo e educação no trânsito (LOBO e LACERDA, 2007).

Nas áreas subdesenvolvidas, como América Latina e África, a bicicleta é amplamente utilizada como meio de transporte nas áreas periféricas e possui um papel importante para os pequenos comércios. Bogotá, na Colômbia, é referência no continente no que consiste à implantação de ciclovias pois, responde por 291,3 quilômetros de ciclovias, 180 novos parques e outras infraestruturas implantadas que conseguiram atrair pessoas de todas as classes sociais de outros modais para este projeto (CARVALHO e FREITAS, 2012 e SOARES, 2015). Nos dias de semana, 40% dos carros são proibidos de circular e uma vez por ano completamente proibidos durante o horário comercial, resultando que as ciclovias sejam utilizadas para realização de 300 mil viagens por dia (LOBO e LACERDA, 2007).

Na Cidade do México foram criadas campanhas para aumentar a participação das bicicletas como meio de transporte viário, a adoção de incentivos fiscais para empresas motivarem seus funcionários a irem para o trabalho com este modal e o aumento do horário de permissão para ingresso com elas no metrô são algumas das atitudes tomadas pelo governo local para frear o ritmo de crescimento da frota de

veículos motores (LOBO e LACERDA, 2007).

No continente asiático, a bicicleta sempre teve destaque como meio de transporte, o crescimento vivenciado por países como China e Índia a partir da década de 1980 provocou um aumento da participação dos automóveis em detrimento das bicicletas. Atualmente, seus governos estimulam o uso da bicicleta para reduzir os problemas que antes não existiam e que foram causados pelo aumento do número de carros. Cidades como Xangai, Hanói, Kanpur e Tóquio apresentam grande trânsito de bicicletas e cerca de 70% das viagens realizadas são realizadas por este modal.

A China possui um terço da frota mundial de bicicletas com cerca de 650 milhões de unidades, em Pequim, as bicicletas vêm perdendo espaço; em contraste com os anos 80 em que as ruas da cidade eram repletas de pessoas utilizando este modal e o país era um grande produtor de bicicletas apesar da maioria ser exportada. Em meados dos anos 2000 elas já não eram mais utilizadas como principal meio de transporte (SOARES, 2015). A disputa por espaço nas vias urbanas de Xangai ficou evidente em 2004 quando os ciclistas foram proibidos de circular nas suas principais avenidas pois eram vistas como um problema para o trânsito e as ciclovias foram destruídas para dar mais espaço para os carros. Em 2006, a cidade foi orientada a voltar atrás devido à sensível piora na qualidade do ar (LOBO e LACERDA, 2007).

O Japão tem a bicicleta como meio de transporte essencial, apesar de ser uma ilha com relevo bastante acidentado, alta densidade demográfica e ausência de reservas petrolíferas, seus esforços fizeram com que elas não perdessem importância mesmo com a popularização dos automóveis. Para os estudantes ela é o segundo meio de transporte mais utilizado só perdendo para o trem, já. para os trabalhadores elas ficam em terceiro lugar logo atrás dos carros. O uso dos automóveis é desincentivado em todo país por meio de políticas públicas de moderação de tráfego e tributação elevada. As bicicletas são um fundamental modal de integração com os trens desde os anos 1970 e há constante investimento em modernização das infraestruturas ciclísticas (LOBO e LACERDA, 2007). Em Tóquio, a bicicleta é um modal de integração muito utilizado nas viagens casa-trabalho ou em momentos de lazer (SOARES, 2015).

É interessante notar que a mobilidade ativa é muito mais presente e estimulada nos países da Europa Ocidental onde as cidades são mais antigas e tem suas fundações datadas de antes do surgimento dos automóveis. Essas cidades surgiram orientadas à mobilidade ativa, seja a pé e posteriormente às bicicletas. Outro ponto a ser destacado é que a mobilidade ativa está mais presente em países pequenos, onde existe uma restrição de espaço físico para implantação de rodovias e áreas de estacionamento. A preocupação com as questões ambientais, de direito à cidade e aos espaços públicos e de saúde e bem-estar na população e nos governos de países desenvolvidos econômica e socialmente também é mais expressiva, assim como os estudos a respeito da mobilidade urbana e seus impactos.

Países em desenvolvimento, que experimentaram urbanização e industrialização tardia em relação aos pioneiros, possuem cidades que cresceram de maneira vertiginosa e pouco planejada em todos os aspectos, inclusive em relação à mobilidade. Países com populações grandes como a China tinham a cultura da bicicleta

mais difundida no período anterior ao desenvolvimento econômico atual onde o carro ganha protagonismo tanto no que consiste na implantação da infraestrutura quanto como bem de consumo de desejo de grande parte da população.

2.3 - Uso da bicicleta como meio de transporte no Brasil

O Brasil contava em 2010 com aproximadamente 60 milhões de bicicletas (FRANCO e CAMPOS, 2014), o que lhe confere a 6ª posição em tamanho de frota no mundo, ficando atrás apenas da China, Índia, Estados Unidos, Japão e Alemanha. Ela é o veículo para transporte individual mais utilizado do país e divide com o modal a pé cerca de 40% dos deslocamentos em 90% dos municípios brasileiros (SOUSA *et al*. 2016). Sua presença é inversamente proporcional ao tamanho das cidades, quanto menor a cidade maior é a presença das bicicletas.

Isso decorre do fato de cidades pequenas terem menor oferta de transporte público e da qualidade dos que são oferecidos não ser boa em virtude da baixa e concentrada demanda e longas distâncias. Nas grandes cidades, a presença das bicicletas é maior nas áreas periféricas, onde as condições se assemelham às encontradas nas pequenas e médias cidades do país. A maior oferta de transporte público e a necessidade de percorrer grandes distâncias cotidianamente faz com que a bicicleta seja menos presente nas cidades maiores (BRASIL, 2007).

A presença das bicicletas como modal de transporte era bastante comum no Brasil até o final da década de 1950, principalmente entre os trabalhadores das indústrias, dos pequenos estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços das áreas urbanas. Na década de 1970 houve um incentivo ao uso deste modal pelas prefeituras de alguns municípios organizando grandes passeios ciclísticos devido às pesquisas que relacionavam a melhoria do condicionamento físico e da qualidade de vida por meio de exercícios leves. Outro acontecimento a ser destacado nesta década, foi a primeira crise do petróleo que elevou o preço dos combustíveis em todo planeta fazendo com que a bicicleta fosse vista como uma alternativa interessante e acessível (BRASIL, 2007).

Nas cidades pequenas do interior do país, com população abaixo de 20 mil habitantes, a bicicleta ocupa o espaço do transporte por meio de força animal na década de 1980. Em várias cidades do país foram elaborados Planos Diretores, estudos e projetos que visavam a melhoria das condições de circulação das bicicletas. Nos anos 1990 poucas iniciativas foram criadas. A cidade do Rio de Janeiro buscava melhorar a infraestrutura para as bicicletas principalmente visando o lazer e para o uso dos trabalhadores nos bairros operários da Zona Norte (BRASIL, 2007).

Quando a indústria automobilística viabilizou sua produção em território nacional, facilitando o acesso e a popularização dos carros, coincidindo com a expansão das infraestruturas viárias que priorizam os modais motorizados, somado à expansão dos transportes coletivos, a participação das bicicletas cai (SOARES, 2015). Muitos usuários de bicicletas migraram para os automóveis e, cada vez mais, para as motocicletas (BRASIL, 2007).

Alguns dados sobre a infraestrutura e o uso da bicicleta no Brasil mostram

que há um longo caminho a ser percorrido. O Manual Cicloviário de 2001 revela que existem menos de 350 km de ciclovias instaladas no país, enquanto dados do Ministério das Cidades e estudos realizados pela Associação Nacional dos Transportes Públicos em 2007 apontam que 7,4% dos deslocamentos realizados no Brasil utilizam a bicicleta como modal de transporte (SOARES, 2015).

Pesquisa realizada pela organização Transporte Ativo em parceria com o Laboratório de Mobilidade da UFRJ em 2018 visava entrevistar 7644 ciclistas, em 25 cidades, nas 5 regiões do país para identificar o perfil do ciclista brasileiro e suas motivações para uso da bicicleta. Os resultados nos trazem informações interessantes. Dos entrevistados, 75% usam a bicicleta para ir ao trabalho, 59% usam a bicicleta como meio de transporte há mais de 5 anos e 18% associam a bicicleta com outro meio de transporte. Dentre as motivações para o uso, a maioria respondeu devido a rapidez e praticidade, 38%, seguida pela saúde 25% e custo, 22%. Apenas 3% responderam que sua escolha é devido à preocupação com o meio ambiente. Os principais problemas são a falta de segurança no trânsito (41%) seguido pela falta de infraestrutura (38%); 47% responderam que se houvesse mais infraestrutura pedalariam mais.

Segundo Franco e Campos (2014) a bicicleta possui quatro imagens no nosso país; a primeira a associa a um objeto de lazer acessível a todas as classes sociais e, assim, seu uso está relacionado aos fins de semana, férias e feriados, a segunda é como brinquedo, principalmente entre os 6 e 12 anos, a terceira se relaciona ao ciclismo, como esportiva E a quarta, como meio de transporte que aumenta a mobilidade sobretudo de cidadãos de baixa renda.

Segundo a Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares (ABRACICLO), a produção e venda de bicicletas no Brasil cresce desde 2016 tendo um salto de vendas em 2020. Reportagem da BBC, de 19 de fevereiro de 2021, mostra que a demanda por bicicleta durante a pandemia cresceu muito em todo o mundo. No Brasil, as vendas tiveram um aumento médio de 50% em 2020, mas, apesar disso, a produção nacional caiu 27,7% em relação a 2019. A expectativa é de produção e vendas 12% superior à 2020. Aliado a isso, o governo federal reduziu a alíquota de importação de bicicletas então, além da produção nacional está em crescimento, a expectativa é que os produtos importados sejam barateados até dezembro de 2021. Esses dados mostram que há uma demanda reprimida e crescente de ciclistas no país. Eles necessitarão de infraestrutura e demais políticas públicas para permanecer utilizando a bicicleta como meio de transporte mesmo depois da pandemia. A pesquisa sobre o perfil do ciclista de 2018 já apontava a falta de infraestrutura existente como um problema e com o aumento da demanda, ainda mais sendo novos usuários do modal, é necessário estímulos e campanhas para explicitar seu benefício tanto em relação à saúde como para a cidade. Somado a isso tem-se o fato de o preço dos combustíveis estarem em elevação. Na década de 1970 esse aumento provocou uma maior adoção da bicicleta como modal de transporte e existe a possibilidade de que isso aconteça novamente.

É importante destacar que os dados oficiais nacionais sobre o uso de bicicletas no país estão bastante defasados. Existem trabalhos em alguns municípios que tratam do tema e estudos sobre o perfil do ciclista. A extinção do Ministério das Cidades,

responsável pela coleta e sistematização dos dados e publicação de relatórios e manuais, faz com que a produção sobre o assunto em nível nacional seja cada vez mais rarefeita.

2.4 Indicadores de desempenho aplicados a ciclovias

A literatura a respeito de indicadores de desempenho aplicados às ciclovias é bastante concentrada nos indicadores de segurança delas, por isso, é fundamental avaliar esse aspecto, visto que ele é um importante influenciador na adesão de mais usuários ao modal, mas não é o único.

Para avaliar o desempenho das ciclovias é necessário obter informações de outras naturezas como, por exemplo, a quantidade de ciclistas nas ruas antes de depois da instalação de uma ciclovia. A esse respeito, Schoner e Levinson (2014) *apud*. Tischer (2017) apontam que os estudos com relação à qualidade da infraestrutura cicloviária avançaram nos últimos anos, porém a funcionalidade da bicicleta no que consiste à quantificação de parâmetros, planejamento, estabelecimento de instrumentos e monitoramento de metas tem sido pouco estudados no Brasil.

No artigo de Junior e Nodari (2015) que trata da avaliação do desempenho de ciclofaixas com relação exclusivamente à segurança, identifica a relação de dependência existente entre os fatores que influenciam os desempenhos das mesmas em relação à segurança e hierarquizam os pontos que os ciclistas avaliam como mais importantes para sua segurança. Os autores afirmam que a percepção de segurança dos usuários é determinante para o aumento da adesão ao modal, com base nos resultados que mostraram que, para os ciclistas, a segurança da ciclofaixa está diretamente relacionada à imagem do órgão gestor e com as expectativas dos próprios usuários da ciclovia. Em termos de infraestrutura, os pontos considerados mais importantes foram a qualidade do pavimento da ciclofaixa, a distância entre o ciclista e os veículos motorizados e a sinalização com relação às paradas de ônibus.

Em seu artigo, Tischer (2017) "reúne parâmetros quantitativos aplicáveis para o desenvolvimento, monitoramento e planejamento estratégico da infraestrutura cicloviária enquanto modal alternativo de um sistema de mobilidade urbana". Além disso, alguns parâmetros foram desenvolvidos pelo próprio autor para complementar as análises propostas. Foi criado um Índice de Mobilidade Cicloviária baseado na combinação da densidade da cobertura da malha, índice de conectividade e a fragmentação do sistema cicloviário. Os resultados mostraram ser eficazes para expor a situação dos municípios analisados e para subsidiar políticas públicas. É importante destacar que os estudos quantitativos devem ser complementados com estudos qualitativos, principalmente com entrevistas aos usuários.

No trabalho de Bahmankhah e Coelho (2018) foram analisadas vias com e sem ciclovias para comparar a variação dos tempos de viagem, indicadores de segurança e emissão de poluentes. Foi verificado que vias com ciclovias os tempos gastos nos trajetos, tanto de bicicletas quanto de carros, é menor nas vias com a infraestrutura exclusiva e que nestas, os acidentes são em menor número e com

menor emissão de poluentes. Outra conclusão interessante deste trabalho é que a faixa de velocidade que causa o menor impacto na colisão do ciclista com o automóvel é entre 45 e 60 km/h.

2.5 O Programa Niterói de Bicicleta

De acordo com a síntese do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Niterói – PMUS, desde 2011 existem programas e projetos relacionados ao incentivo do uso da bicicleta no município. Com a entrada do tema na agenda através do NQQ, criou-se o Programa Niterói de Bicicleta, instituído em 2013 através do Decreto nº 11258/2013, o Programa tem como objetivo não só estimular a cultura cicloviária da cidade, como também ser um dos motores para estimular a requalificação urbana, principalmente na porção central do município. Para isso, o Programa foi estruturado sob dois pilares: infraestrutura cicloviária e cultura e educação cicloviária.

Além disso, o Niterói de Bicicleta inicia a elaboração do Plano Cicloviário Participativo de Niterói que é desenvolvido de maneira participativa através da realização de oficinas com os usuários deste meio de transporte em vários lugares da cidade. Este Plano desenhou a malha cicloviária ideal para o município com cerca de 170 km, 30 km a mais do que o previsto para 2033 no NQQ.

Segundo o site do Programa, o primeiro pilar "abrange todas as ações relacionadas ao planejamento de infraestrutura física adequada para que ciclistas possam se locomover e estacionar suas bicicletas com segurança e conforto. Esta infraestrutura deve atender às vocações, necessidades e limitações de cada região da cidade e às normas e padrões de construção e sinalização definidas no Manual de Infraestrutura Cicloviária de Niterói, este último em fase de aprovação pela Prefeitura Municipal."

Já o segundo pilar "abrange todas as ações que buscam influenciar a cultura e o comportamento da população e visitantes de Niterói, no sentido de promover a bicicleta como meio de transporte para pequenas e médias distâncias, e para atividades de lazer". Além da organização de eventos focados na mobilidade por bicicleta, outras atividades realizadas pelo Programa Niterói de Bicicleta incluem ações de estímulo e de conscientização sobre o uso seguro da bicicleta. Disseminar informações sobre as principais regras para uma convivência harmônica no trânsito, entre motoristas, ciclistas e pedestres, também faz parte do escopo do Programa."

3. METODOLOGIA

A metodologia deste trabalho consistiu em analisar os indicadores propostos pelo Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da cidade de Niterói e buscar os dados existentes para o monitoramento e avaliação deles. Como produtos do PMUS são apresentados uma relação de programas divididos por categorias, os eixos. Foram criados três eixos: redes de circulação, gestão da mobilidade e organização institucional. Nestes eixos, os programas, com seus objetivos, ações, intervenções,

metas e indicadores de monitoramento e avaliação foram agrupados.

Para análise neste trabalho foram escolhidos os indicadores de monitoramento e avaliação do 'Programa de melhorias de infraestrutura na rede cicloviária' que está relacionado ao eixo redes de circulação. Este programa foi escolhido pois reúne as iniciativas voltadas para incentivar a implementação do modal cicloviário de modo eficiente e eficaz na cidade. Os indicadores criados são:

- Número de ciclistas na rede cicloviária [unidade];
- Percentual de viagens realizadas por bicicletas [%];
- Extensão total de vias cicláveis implantadas [km];
- Número de paraciclos e bicicletários instalados [unidade];
- Número de acidentes com ciclistas [unidade];
- Nível de satisfação dos ciclistas (Colab) [Bom/Regular/Ruim].

Os dados foram coletados nos documentos oficiais da Prefeitura produzidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade e pelo Programa Niterói de Bicicleta. O Programa elabora relatórios de contagens automáticas nas principais ciclovias do município todos os anos a fim de mensurar a quantidade de ciclistas que utilizam essas infraestruturas. Esses relatórios começaram a ser elaborados em 2015 nas ciclovias da Avenida Roberto Silveira, Avenida Ernani do Amaral Peixoto e Rua São Lourenço. Porém, em 2017, não houve contagem na ciclovia da Rua São Lourenço. Em 2018 ela retorna e ocorre também na recém-inaugurada na Avenida Sílvio Picanço. Nesta última, a contagem ocorreu apenas no referido ano. Em 2020 foi realizada contagem na ciclovia mais recente do município até o momento na Avenida Marquês de Paraná

Neste artigo serão analisados os dados de número de ciclistas nas ciclovias que tiveram dados coletados em todos os anos, que são as das Avenidas Roberto Silveira e Ernani do Amaral Peixoto. Essa escolha se deve a possibilidade de avaliar uma série temporal contínua mais consistente. O percentual de viagens realizadas com uso da bicicleta na cidade foi retirado do Relatório de Pré-Diagnóstico do PMUS. Em 2019, 4,04% das viagens realizadas em Niterói foram realizadas utilizando este modal. Não foram encontrados outros documentos que tivessem essa informação em anos anteriores a fim de observar algum tipo de tendência.

Segundo o documento supracitado, as primeiras infraestruturas cicloviárias do município surgiram entre 2009 e 2012 por meio da ação de um pequeno grupo de urbanistas que trabalhavam na NITTRANS (Niterói Transporte e Trânsito) que pintou faixas para circulação de bicicletas pela cidade. Com a criação do Programa Niterói de Bicicleta, as ações foram concentradas em uma entidade da gestão responsável por gerir, planejar e estruturá-las melhor. As informações sobre o ano de inauguração, logradouro, tipologia e extensão foi conseguida por meio do contato realizado com o Programa que forneceu uma tabela com as informações sistematizadas.

O Programa disponibiliza através do SiGeo (Sistema de Geoinformação de Niterói) dados geoespaciais com a localização, ponto de referência, ano de instalação, número de vagas oferecidas, dentre outras. A partir deste arquivo, extraiu-se a

quantidade de vagas oferecidas a cada ano.

A quantidade de acidentes envolvendo ciclistas foi retirada do Portal do Observatório de Indicadores da Cidade de Niterói (ObservaNit) que reúne uma série de indicadores sobre o município. O indicador "Taxa de acidentes de trânsito por 100 mil habitantes" expõe dados coletados pela NITTRANS que informam a quantidade de acidentes ocorridos no município desde 2013. Estes acidentes são separados por tipo de veículo envolvido, dentre eles, a bicicleta.

Ainda não foram elaboradas pesquisas de satisfação com os ciclistas da cidade pela plataforma Colab até a presente data. Este é o único dos indicadores propostos para "Programa de melhorias de infraestrutura na rede cicloviária" no PMUS que não possui dados produzidos pela municipalidade.

Todos os dados foram colocados em planilhas separadas por ano. Posteriormente, foram gerados gráficos para cada indicador para avaliar a existência ou não de tendências e relações.

4 - RESULTADOS E DISCUSSÃO

O uso cada vez mais frequente da bicicleta como meio de transporte traz desafios para os gestores públicos, uma vez que grande parte das cidades brasileiras privilegiam os automóveis individuais nos seus planejamentos há décadas. Mudar a infraestrutura existente, provocar uma mudança de comportamento na população mostrando o impacto que os carros causam, não só no trânsito, mas na cidade de modo geral, criar espaço de circulação para um novo modal em um ambiente de grande disputa como são as ruas das cidades é desafiador.

Entender que os gestores são essenciais para provocar uma mudança de comportamento dos cidadãos por meio de políticas públicas que tragam benefícios para a sociedade é fundamental principalmente quando se trata da temática ambiental e de saúde pública. Compreender que a mobilidade e o trânsito são temáticas que relacionam essas duas variantes é um passo importante para dar no sentido de provocar mudanças.

A criação do Programa Niterói de Bicicleta é um marco nessa mudança de perspectiva na cidade de Niterói em relação ao trânsito, mobilidade e melhoria da qualidade de vida. Criar políticas públicas de incentivo a este modal mostra que a cidade acompanha os exemplos internacionais que vêm dando certo desde final do século passado.

Mas, tão importante quanto criar as políticas públicas, é criar mecanismos de monitoramento e avaliação delas a fim de verificar seu desempenho e cumprimento de finalidade. O PMUS traz uma série de programas com seus respectivos indicadores de desempenho a fim de fornecer dados que permitam a tomada de decisão por parte dos gestores, bem como informar a população a efetividade dos programas que são custeados por eles. Os indicadores propostos pelo "Programa de melhorias de infraestrutura na rede cicloviária" se relacionam diretamente com os objetivos do "Programa Niterói de Bicicleta" e ajudam a avaliar o desempenho do mesmo na cidade.

Desde o início das pesquisas de contagem de ciclistas nas ciclovias da cidade, o número de usuários aumentou, com exceção do ano em que a pandemia da COVID 19 exigiu que menos deslocamentos fossem feitos.

É importante destacar que a ciclovia da Av. Roberto Silveira conecta os bairros de Icaraí e Santa Rosa, ambos com alta densidade demográfica e grande parte dos moradores com alto poder aquisitivo, ao bairro Centro. No Centro, há a ciclovia da Av. Ernani do Amaral Peixoto que se conecta à estação das barcas da Praça Araribóia, que liga o Centro de Niterói ao Centro do Rio de Janeiro.

Não há dados comparativos para uma análise mais consistente do percentual de viagens realizadas com bicicleta, mas, segundo o PMUS, 4,04% das viagens em Niterói são realizadas dessa forma, mas, analisando este dado junto com o número de ciclistas na cidade, acredita-se que há potencial de crescimento para alcançar a meta de 15% de participação da bicicleta na divisão modal da cidade até 2030. Outro fator que deve contribuir para o aumento tanto da quantidade de ciclistas quanto o percentual de viagens realizada com bicicleta são os novos projetos em andamento e planejados na cidade. O Projeto Orla de Piratininga iniciado em 2021, por exemplo, pretende construir e requalificar 60 km de áreas cicláveis na região, além da criação de bicicletários e paraciclos.

A análise do indicador "Extensão total de vias cicláveis" foi feita a partir da criação do 'Programa Niterói de Bicicleta' em 2013. Até o referido ano, a cidade possuía 21,26 km de rotas cicláveis. Em 2014 foram incorporados mais 16,78 km a este total. Em 2015 não houve implantação de novas rotas, mas em 2016 e 2017 foram criados mais 3,4km e 3,36 km respectivamente. Em 2018, novamente não houve criação de novas ciclorotas. Em 2019, foram criados aproximadamente 6,76km novos. Já em 2020, apesar da pandemia, mais 1,8 km foram incorporados à malha cicloviária.

Até 2013 existiam 21,26 km de rotas cicláveis em Niterói e, desde a criação do programa, foram construídos mais 32,1 km resultando no total de 46,03 km de rotas cicláveis em Niterói já que 7,33 km foram removidos em pontos específicos em virtude de outros projetos. A meta proposta para ser alcançada para 2030 de ter 100km de extensão da rede cicloviária pode ser alcançada com a conclusão do Projeto Orla de Piratininga.

A execução de obras dessa natureza demanda bastante atenção e planejamento, pois tirar espaço destinado aos carros gera muito impacto na cidade devido às obras e seus impactos no trânsito e na mobilidade. Isso faz com que a implementação de novos quilômetros cicláveis avance lentamente. Mas, mais importante do que a extensão, é a conectividade das rotas cicláveis. A implementação de 1,8 km de ciclovia na Avenida Marquês de Paraná pode parecer pouco expressiva, mas ela conecta duas importantes ciclovias na cidade que atende grande quantidade de ciclistas.

Avançar na construção de ciclovias é importante para fomentar o aumento de ciclistas na cidade, mas elas não são as únicas estruturas cicloviárias necessárias. É fundamental que existam estruturas onde os ciclistas possam estacionar suas bicicletas com segurança e em lugares estratégicos. Sendo assim, avaliar o número de paraciclos/bicicletários instalados também é importante.

Em 2012 foi inaugurado o Bicicletário Araribóia ao lado da estação das barcas Araribóia contando com 66 vagas em um ambiente seguro, monitorado e gratuito onde os ciclistas podem deixar a bicicleta para atravessar a baía de barca. O sucesso foi grande e, em 2017, sua capacidade foi ampliada para 400 vagas; em 2018 mais 30 novas vagas passaram a ser disponibilizadas e, em 2020, o bicicletário conta com 446 vagas para os ciclistas. A meta estabelecida no PMUS em 2019 era duplicar a capacidade deste bicicletário, chegando a 860 vagas, mas, não foi alcançada e se faz necessária uma readequação dela.

As ações para incentivo do uso da bicicleta são fundamentais para transformá-la em um meio de transporte consolidado na cidade, mas é necessário fornecer segurança para os ciclistas. A implantação de ciclovias segregadas, onde os ciclistas estejam protegidos dos veículos motores é fundamental para evitar acidentes e mortes. O indicador de número de acidentes envolvendo ciclistas expressa a segurança das infraestruturas oferecidas na cidade. Cabe ressaltar que o número de acidentes tende a ser maior com o aumento de usuários.

De acordo com os trabalhos lidos para a construção deste artigo, a implantação de infraestruturas seguras é essencial para aumentar o número de adeptos à bicicleta como meio de transporte. Analisando os indicadores neste trabalho nota-se que a criação de infraestruturas caminha juntamente com o aumento do número de usuários. Como apontado, não só a infraestrutura, mas campanhas educativas tanto para motoristas dos veículos automotores quanto para os próprios ciclistas são fundamentais para aumentar a quantidade de usuários.

Os indicadores propostos no PMUS para a avaliação do "Programa de melhoria de infraestrutura na rede cicloviária" permitem fazer o monitoramento e avaliação do Programa Niterói de Bicicleta. Desde a implantação do Programa, o município vem construindo iniciativas de acréscimo na malha cicloviária principalmente, no Centro e bairros próximos. Os projetos urbanos e de melhoria do transporte e mobilidade da cidade buscam contemplar este modal possibilitando uma integração entre diferentes meios de transporte transformando-o em um importante alimentador do sistema. A obra da TransOceânica acrescentou importantes quilômetro de rede cicloviária em uma região que demandava por este tipo de infraestrutura. A implantação do Projeto Orla de Piratininga prevê a construção de mais ciclovias, fomentando ainda mais o uso da bicicleta.

É importante saber a opinião dos usuários deste modal sobre as ações implantadas. A falta de um indicador que monitore esta variável dificulta a avaliação dos gestores sobre as ações. É necessário que exista mecanismos de acompanhamento da percepção do usuário bem como verificar os fatores que motivam ou não a adesão de mais pessoas à bicicleta.

A criação do Programa evidencia a relevância desta questão para a cidade de Niterói. A bicicleta surge como uma opção de meio de transporte que atende os parâmetros da sustentabilidade pois é democrática, tem um baixo custo de compra, é um bem durável, não é movida a nenhum combustível além da força humana, não gerando poluição no ar e nem sonora. Ela é um modal de transporte que substitui o carro ou motocicleta em percursos de curtas e médias distância e é um meio de

integração ao transporte público em longas distâncias. Além disso, não onera o usuário com menor renda já que as classes mais baixas comprometem grande parte de sua renda com o transporte público.

Outro ponto a ser considerado neste artigo é a pouca produção científica acerca de indicadores de desempenho de infraestruturas cicloviárias. Existem poucos estudos nessa área o que dificulta a avaliação das redes existentes. Os estudos encontrados a respeito do tema são concentrados na segurança das ciclovias e não relacionados ao aumento do número de usuários à rede. Os indicadores de segurança são importantes visto que quanto mais seguras forem as infraestruturas, mais usuários se sentirão atraídos pelo modal, mas também é necessário mensurar outros indicadores que permitam avaliar o sucesso das infraestruturas implantadas.

REFERÊNCIAS

ABRACICLO. Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares. Dados do Setor. 2020

ALVES, P. Mobilidade Urbana Sustentável: diretrizes da política brasileira. Cadernos Adenauer, nº2, ano XV, pp. 41-54, 2014

BAHMANKHAH, B, COELHO, M. Impacte da presença de ciclovias no desempenho do tráfego rodoviário, segurança rodoviária e emissão de poluentes em áreas urbanas. Repositório Institucional da Universidade de Aveiro, 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: Princípios e Diretrizes. Brasília, 2004.

BRASIL. Caderno de referência para elaboração de: Plano de Mobilidade por Bicicletas nas Cidades. Brasília, DF. 2007

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União, Brasília DF. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 30 de março de 2021.

CADENA, R.P.; ANDRADE, M.O.; BRASILEIRO, A. A necessidade da regulação do aluguel de bicicletas como serviço público complementar ao transporte urbano. Anais em meio eletrônico do XXVII Congresso Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes, ANPET, Curitiba, 2014.

Campos, V. B. G., & Ramos, R. A. R. (2005). Proposta de indicadores de mobilidade urbana sustentável relacionando transporte e uso do solo. In: Pluris 2005. Primeiro Congresso Luso-Brasileiro para Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável.

CARVALHO, C. H. R. Texto para Discussão. Mobilidade Urbana Sustentável: Conceitos, Tendências e Reflexões. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

CARVALHO, M. L; FREITAS, C. M. Pedalando em busca de alternativas saudáveis e sustentáveis. Ciência coletiva. 2012, vol.17, n.6, pp.1617-1628.

Explosão na demanda, aperto na oferta: como a pandemia impactou o mercado de bicicletas no Brasil. Reportagem da BBC Brasil de 19 de fevereiro de

2021. Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56119561#:~:text=Expectativa%20para%202021,de%20acordo%20com%20a%20Abraciclo. Acesso em 01 de abril de 2021

FRANCO, L. P.; CAMPOS, V. B. G. Uso da bicicleta como meio de transporte urbano. Revista Militar de Ciência e Tecnologia. Volume XXXI - 3º trimestre de 2014.

JUNIOR, R. S. C., NODARI, C. T. Avaliação do desempenho de ciclofaixas em relação à segurança. XXIX Congresso Nacional de Pesquisa em Transporte da ANPET. Ouro Preto. Novembro de 2015

LEFEBVRE, Henry. O Direito à Cidade. São Paulo: Moraes, 1991.

LIBARDI, R. Mobilidade urbana frente à complexidade urbana. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE), v. 40, nº 121, p 273-276. Setembro 2014.

LOBO, J.; LACERDA, J, G. Um panorama da bicicleta no século XXI. Cadernos Técnicos, vol. 7, Transporte cicloviário. Setembro de 2007.

MELLO, J. A. V. B. "Policentralidade e mobilidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro". Revista Bitácora Urbano Territorial, 29 (3):11-20, 2019.

MINISTÉRIO DO TRANSPORTE. Plano setorial de transporte e de mobilidade urbana para mitigação e adaptação à mudança do clima. Brasília: Ministério do Transporte, 2013.

NETO, V.C. L; GALINDO, E. P. "Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade?". Textos para discussão IPEA. Rio de Janeiro, 2015.

ObservaNit - http://observa.niteroi.rj.gov.br/

PEREIRA, E.M. Cidade, urbanismo e mobilidade urbana. Revista Geosul, Florianópolis, v. 29, especial, p 73-92, jul./dez. 2014.

PERO, V.; STEFANELLI, V. A questão da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras. Revista de economia contemporânea 2015, vol.19, n.3, pp.366-402.

Pesquisa Perfil do Ciclista, 2018. Disponível em http://www.ta.org.br/perfil / perfil18.pdf. Acesso em 01 de abril de 2021.

PFFEFER, G. "Niterói, com o pior trânsito, planeja mobilidade". Postado em 11 de abril de 2018 https://www.mobilize.org.br/noticias/10910/niteroi-com-o-pior-transito-planeja-a-mobilidade.html. Acesso em 29 de março de 2021.

PMUS, Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Niterói. Relatório I - Pré Diagnóstico. Niterói, 2019. https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi /panorama. Acessado em 26/03/2021.

PNUD, 2013. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.

RUBIM, B.; LEITÃO, S. O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades. Estudos Avançados, vol. 27, n. 79, pp.55-66, 2013.

SiGeo - http://sigeo.niteroi.rj.gov.br/

SILVA, R. J. P. Mobilidade urbana: a bicicleta como meio de transporte diário. Dissertação de mestrado em design industrial. Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, setembro de 2012.

SPARTI, S. C. M. Mobilidade humana através da bicicleta. Revista da Faculdade de Ciência Médica de Sorocaba, v. 14, nº3, pp.117-118, 2012.

SOARES, R. D. G. Bicicleta e mobilidade urbana: modismo ou solução sustentável para o transporte na cidade de São Paulo. Trabalho de conclusão de curso de pós graduação em gestão cultural. Universidade de São Paulo, novembro de 2015.

SOUSA, C. A. M.; BAHIA, C. A.; CONSTANTINO, P. Análise dos fatores associados aos acidentes de trânsito envolvendo ciclistas atendidos nas capitais brasileiras. Ciência e saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 21, n. 12, p. 3683-3690, Dec. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016001203683&lng=en&nrm=iso. Acesso em 31 de março de 2021.

TISCHER, V. Validação de sistema de parâmetros técnicos de mobilidade urbana aplicados para o sistema cicloviário. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2017 set/dez., 9(3), 587-604.

VASCONCELLOS, E. A.; CARVALHO, C. H. R.; PEREIRA, R. H. M. Transporte e mobilidade urbana. DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 34).

CAPÍTULO 10

PLANO DE SEGURANÇA A PACIENTE:

ÊNFASE EM CIRURGIA SEGURA

Dulcilea Jasbick Leite

Tulio Batista Franco

Iris Jordão Lessa

Adriana Faria Gappo Prata

RESUMO

O objetivo deste estudo é compreender ações intervencionais a eventos adversos que possam acarretar danos ou até mesmo letalidade aos usuários do serviço de saúde e analisar as medidas facilitadoras para a plenitude dos protocolos. O método utilizado para a construção da pesquisa é a revisão bibliográfica dos períodos de 2015 2020. Foram realizadas pesquisa em obras bibliográficas, manuais do MS e Biblioteca Virtual de Saúde (BVS) nos bancos de dados Literatura Latino Americana de Ciências da Saúde (LILACS) e Scientific Electronic Library Online (SciELO). Por segurança do paciente entende-se a diminuição dos riscos de dano, logo, a cultura de segurança é direcionada para aprimorar a prática nos serviços de saúde. Trata-se de um processo consecutivo de atividades educativas, atuações sistematizadas para detectar, analisar efeitos adversos e situações de risco. Ainda é desafiador a implementação dos protocolos de segurança, porém deve ser utilizado instrumentos facilitadores do protocolo para a prática cirúrgica, apontando meios necessários através da cultura de segurança capaz de melhorar a qualidade assistencial do paciente no contexto cirúrgico. Cada hospital realiza os protocolos de segurança diferentes com ações diversas acerca da cultura de segurança, e por vezes, dispares dos protocolos elaborados pelo Ministério da Saúde.
Palavras chaves: Eventos Adversos; Segurança de Paciente; Protocolo; Centro Cirúrgico.

ABSTRACT

The objective of this study is to understand interventional actions to adverse events that can cause damage or even lethality to patients AND and to analyze the facilitating measures for the fullness of the protocols. The method used for the construction of the research is a bibliographic review. Research was carried out on bibliographic works, MS manuals and the Virtual Health Library (VHL) in the Latin American Health Sciences (LILACS) and Scientific Electronic Library Online (SciELO) databases). Patient safety is to reduce the risk of harm to the patient, so the patient safety culture is directed to improve the practice in health services. It is a consecutive process of educational activities, systematic actions to detect, analyze adverse effects and risk situations. The implementation of patient safety protocols is still challenging, but instruments that facilitate the protocol for surgical practice should be used, pointing out necessary means through the safety culture capable of improving patient safety in the surgical context. Each hospital carries out safety protocols for different patients with different actions regarding the safety culture, and sometimes, disparities in the protocols prepared by the Ministry of Health.
Keywords: Adverse Events; Patient Safety; Protocol; Surgery Center.

1 INTRODUÇÃO

A temática desta pesquisa refere-se acerca do plano de segurança à paciente que será submetido à cirurgia Conforme Silva et al. (2020) os resultados cirúrgicos melhoraram a qualidade de vida dos indivíduos, porém, tornou o ambiente cirúrgico mais inseguro. 234 milhões de operações são feitas anualmente no mundo; cerca de sete milhões de pacientes apresentam complicações e um milhão morrem no intra ou pós cirúrgicos. Mesmo os procedimentos mais simples envolvem dezenas de etapas críticas, com inúmeras oportunidades para falhas e grande potencial de erros que resultam em danos aos pacientes.

Tem sido amplamente discutido acerca dos danos decorrentes de erros diagnósticos e terapêuticos ocorridos durante os cuidados de saúde, e o papel dos hospitais, de gestores e dos profissionais de saúde, bem como a identificação dos fatores de risco que comprometem a segurança do paciente, visto que, ao nível mundial ocorre anualmente 421 milhões de hospitalizações, com cerca de 42,7 milhões de eventos adversos (EA) (COSTA *et al.*, 2020). A Organização Mundial de Saúde (OMS)tem se atentado para as práticas de saúde inseguras que passaram a mobilizar a sociedade, as organizações de saúde e interesses governamentais ao nível global, além de, alguns danos ao paciente serem duradouros e aumentarem o tempo de permanência e os custos hospitalares (MENDES, 2016).

Os EA ocorrem durante o cuidado assistencial e que resultam em danos ao paciente, seja físico, social ou psicológico e podem abarcar lesão, sofrimento, incapacidade ou morte. A magnitude dos erros sucedidos em pacientes hospitalizados e, consequentemente o interesse pela segurança do paciente cresce progressivamente, estimulado pela extensão da insegurança ao paciente (COSTA *et al.*, 2020). De acordo com Brasil (2014, p. 15) a portaria voltada para esse âmbito:

> A Portaria MS/GM nº 529/2013, no artigo 3º, define como objetivos específicos do PNSP: promover e apoiar a implementação de iniciativas voltadas à segurança do paciente, por meio dos Núcleos de Segurança do Paciente nos estabelecimentos de Saúde; envolver os pacientes e os familiares nesse processo; ampliar o acesso da sociedade às informações relativas à segurança do paciente; produzir, sistematizar e difundir conhecimentos sobre segurança do paciente; e fomentar a inclusão do tema segurança do paciente no ensino técnico e de graduação e na pós-graduação na área da Saúde.

A segurança do paciente visa a prevenção da ocorrência de erros na assistência, protocolos de segurança e identificação do paciente. Tais documentos são direcionados para todos os serviços de saúde, conforme recomendação da The National Patient Safety Foundation, que enfatiza ser ainda incipiente o que se sabe sobre a segurança do paciente fora do ambiente hospitalar (PAIXÃO *et al.*, 2018). Segundo Costa *et al.* (2020) a Classificação Internacional de Segurança do Paciente (ICPS) é direcionada à diminuição de riscos de danos ou lesões, associado ao cuidado em saúde, dentro de uma aceitação mínima. Risco é entendido como a probabilidade que um incidente aconteça. Os eventos adversos são estimados como

qualquer dano ou lesão causado ao paciente em decorrência de intervenção da equipe de saúde. O incidente é pertinente a um evento que pode derivar em dano ao paciente; e dano, é efeito da prestação da assistência, não estando relacionado à complicação da doença de base.

Frente ao que foi elucidado até o momento, o problema desta pesquisa é: quais ações podem ser direcionadas a segurança do paciente no ambiente de um centro cirúrgico? Para tanto, pretende-se descrever protocolos de segurança com ênfase em cirurgia segura e analisar as medidas facilitadoras para a plenitude dos protocolos. A preocupação com a segurança do paciente sempre foi um assunto pensado e discutido pelos gestores de saúde no mundo inteiro há bastante tempo e apresenta um grande desafio diante das inúmeras ocorrências de erros que podem ser vivenciadas no dia a dia da dinâmica hospitalar.

Sobre a unidade cabe ressaltar que o Hospital Orêncio de Freitas, é considerado como nosocômio de excelência em cirurgias e de referência no Sistema Único de Saúde (SUS).A gestão está vinculada a Fundação Municipal de Saúde de Niterói (FMS), com ênfase a cirurgias: gastroenterologia de parede abdominal; reparadora; urológica; vascular; ginecológica; e coloproctológica. É também um hospital que possui Residência Médica em Cirurgia Geral desde 1977 e permanece até hoje. A capacidade instalada comporta 82 leitos de enfermarias, unidades intermediárias e consultório, além de centro de tratamento intensivo com 6 leitos em funcionamento e emergência aberta 24 horas onde se acende a comunidade local. A unidade utiliza como segurança do paciente, pulseiras de identificação com o nome completo do paciente e a mãe, preenchidas com caneta estereográfica; protocolos de higienização das mãos, medidas de procedimento cirúrgico seguro e redução de quedas.

Esta pesquisa é norteada por abordagem qualitativa, pesquisa documental e revisão bibliográfica. Para Gil (2002) a pesquisa bibliográfica é definida como busca através de material já elaborado, composto por livros e artigos científicos, que permitem ao investigador uma gama de fenômenos. Seu escopo é colocar o pesquisador em contato com o que já se produziu e se registrou a respeito da temática. Para a composição da revisão bibliográfica foram realizadas pesquisa em obras bibliográficas, manuais do MSe Biblioteca Virtual de Saúde (BVS) nos bancos de dados Literatura Latino Americana de Ciências da Saúde (LILACS) e Scientific Electronic Library Online (SciELO) através dos descritores: "segurança do paciente", "centro cirúrgico" e "protocolo". O critério de inclusão foram obras publicadas no período de 2015 a 2020e em língua portuguesa.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Eventos Adversos no Centro Cirúrgico

Conforme Duarte *et al*. (2015) evento adverso é definido como uma maneira de distinguir o erro quantitativamente, pois causam danos, afetando em média, 10% das admissões hospitalares. Um estudo realizado em três hospitais de ensino do Rio de Janeiro identificou uma incidência de 7,6% de pacientes acometidos por eventos adversos, onde 66,7% poderiam ser evitáveis.

Eventos adversos podem ser classificados em: nenhum, leve, moderado, grave e morte. Para Brasil (2016) nenhum refere-se como episódio em que não ocorreu consequência para o paciente; leve caracteriza por sintomas de curta duração, sem o imperativo de intervenção; moderado pode ocasionar extensão do tempo de internação e prejuízo de função; grave requer intervenção profunda, podendo comprometer a vida do paciente e morte como consequência letal de um evento adverso. Os eventos adversos que costumam ocorrer em unidades hospitalares são: falhas de planejamento e de solução de problemas, como por exemplo, chegar um diagnóstico ou recomendar um tratamento; erros de execução, bem como, ler resultados de exames; violação de regras através da negligência nas práticas seguras; erros de comunicação, como, por exemplo, omissão e interpretação equivocada de uma informação; falhas no trabalho em equipe, como deficiência na liderança (SILVA *et al*., 2020). Cabe ressaltar que, o número de Net Promoter Score (NPSs) cadastrados por estados de março de 2014 a agosto de 2017 são de 2.595, conforme relatório de eventos adversos ANVISA/MS. Bohomol; Tartali (2013, p. 377) afirmam que os principais eventos adversos em centro cirúrgicos são:

> Os eventos adversos associados aos procedimentos cirúrgicos merecem atenção especial, pois o centro cirúrgico é o local em que eles ocorrem com maior frequência dentro de um hospital e que podem ser evitados em cerca de 43%. Esses eventos são exemplificados por infecções do sítio cirúrgico, realização de procedimentos em lado errado do corpo, posicionamento cirúrgico inadequado, problemas no ato anestésico, administração incorreta de medicamentos. Eles aumentam o tempo de permanência no hospital e o risco de óbito, além de elevar o custo da internação.

Em relação aos procedimentos cirúrgicos, Silva *et al*. (2020) em seu estudo evidenciou que os principais eventos adversos relacionados aos médicos ocorrem por: deficiência na calibragem dos equipamentos, como o bisturi elétrico, o cauterizador, a cureta, o foco cirúrgico, o material de vídeo cirurgia e o ventilador mecânico. Outros fatores são à falta de materiais, como o campo fenestrado, a pinça, o material artroscópico e o grampeador. Neste ambiente o processo de trabalho é vinculado à execução de numerosos procedimentos, com interrupções consecutivas das atividades, sobrecarga de trabalho, qualidade do atendimento ofertado comprometido, carência de recursos materiais e físicos que acarretando eventos adversos (PAIXÃO *et al*., 2018).

2.2 Implementação do Núcleo de Segurança do Paciente: Centro Cirúrgico

O Ministério da Saúde e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) lançaram as Portarias nº. 529/2013 e Resolução de Diretoria Colegiada (RDC)n°.36/2013 que estabelecem junto ao Programa Nacional de Segurança do Paciente (PNSP) as ações para a segurança do paciente em serviços de saúde, através de

protocolos de Núcleos de Segurança do Paciente (NSP) em todos os serviços de saúde do Brasil (COSTA *et al.*, 2020). Segundo Azevedo *et al.* (2016) a portaria e resolução envolve a promoção e o apoio à implementação de ações voltadas à segurança do paciente através da NSP, na qual a RDC n°. 36, esta direcionada a elaborar, implantar, divulgar e manter atualizado o plano de segurança do paciente. A segurança do paciente deve ser direcionada a redução dos riscos de dano, logo, a cultura de segurança do paciente é direcionada para aprimorar a prática nos serviços de saúde. Trata-se de um processo consecutivo de atividades educativas, atuações sistematizadas para detectar, analisar efeitos adversos e situações de risco (SIMAN *et al.*, 2020).

Para Wachter (2010) a mudança de cultura ainda é um desafio da liderança, pois está entrelaçada a programas direcionados segurança ao paciente. Para seu alcance efetivo deve ser realizados rounds executivos para o fortalecimento e engajamento desta cultura. Os sistemas de notificação institucionais ou governamentais devem apoiar, escutar os problemas e auxiliar na resolução. Ainda o mesmo autor firma que colocar a segurança do paciente como um plano estratégico através da sua declaração de missões e valores, não significa eficácia. Muitas instituições hospitalares ofertam bajulação, ao invés de promover esforço e a locação de recursos necessários para a realização da cultura organizacional. De acordo com Guttierres *et al.* (2018, p. 2941)

> O centro cirúrgico é a unidade do ambiente hospitalar onde são realizados procedimentos anestésico-cirúrgicos, diagnósticos e terapêuticos, tanto de caráter eletivo quanto emergencial. Esse cenário apresenta uma dinâmica peculiar de assistência em saúde, em função do atendimento a uma variedade de situações e realização de intervenções invasivas que requerem o uso de tecnologias de alta precisão. Além disso, o trabalho no centro cirúrgico é marcado pelo desenvolvimento de práticas complexas e interdisciplinares, com forte dependência da atuação individual de alguns profissionais, mas também a necessidade do trabalho em equipe em condições, muitas vezes, marcadas por pressão e estresse.

A implementação e elaboração do NSP são percursos para os profissionais de saúde estabelecerem ações para promover a segurança e a qualidade dos processos de trabalho (AZEVEDO *et al.*, 2016). No que tange a centro cirúrgico, visa contribuir com a redução dos eventos adversos e com o uso da lista de verificação (checklist). São práticas fundamentais para a assistência de qualidade, caso não seja realizado pode acarretar complicações e agravar a condições de saúde do paciente (SILVA *et al.*, 2020).

Wachter (2010) define em sua obra um modelo moderno para a segurança do paciente denominado de modelo sistêmico que pressupõe que os humanos não são isentos de erros, e conclui que a segurança depende de criação de sistemas que antecipam os erros e previnam danos. O mesmo autor, enfatiza a necessidade de consolidar sistemas, de modo a prevenir ou identificar erros em vez de criar funcionários individualmente à prova de ambíguos, através de ferramentas, como redundâncias e checagem cruzadas na forma de checklist, leitura de retorno,

marcação de sítio cirúrgico antes da cirurgia, confirmação do nome do paciente antes de administrar medicamentos, padronização e simplificação de procedimentos.

2.3 Segurança ao Paciente com Infecção ou Suspeita por Covid-19: Organização da Cirurgia

Esse tópico está sendo abordado neste estudo devido ao COVID-19 ocasionada pelo SARS-CoV2. O Brasil (2020) afirma que o estado pandêmico declarado pela OMS em 11 de março de 2020, acarretou implicações e grandes transformações sociais e na saúde mundial, o que mudou os padrões e protocolos de atendimento em unidades de saúde conforme as associações internacionais (CUNHA *et al.*, 2020). Com vistas as associações, Trevilato *et al.* (2020, p. 188) afirma que:

> Associações internacionais da área cirúrgica, tais como American College of Surgeons, American Society of Anesthesiologists, Association of periOperative Registered Nurses e American Hospital Association, também recomendaram a suspensão das cirurgias eletivas no período de pandemia da COVID-19 e se uniram, elaborando uma declaração conjunta que contém um roteiro com princípios e questões a serem avaliados no planejamento da retomada de cirurgias eletivas [...]. Esse roteiro recomenda o retorno das cirurgias eletivas somente se a cidade atender aos seguintes critérios: redução sustentada de novos casos de COVID-19 na área geográfica por pelo menos 14 dias; autorização pelas autoridades sanitárias; capacidade de tratar com segurança todos os pacientes que necessitem de internação [...].

O Colégio Brasileiro de Cirurgiões (CBC) se posicionou frente a essa grave situação, e passou a considerar imperativos o planejamento e a organização a retomada do atendimento (BRASIL, 2020). Por tanto, paciente que necessita de procedimento cirúrgico nesse período pandêmico, avaliando que os procedimentos podem acelerar e agravar a progressão do COVID-19, situações em que a cirurgia não puder ser delongada é imprescindível garantir instalações apropriadas para realizar o cuidado com a máxima segurança (ROCHA *et al.*, 2020). Ainda o mesmo autor acrescenta que, todos os pacientes com suspeita de COVID-19que necessitem de intervenção cirúrgica precisam ser tratados como positivos até prova contrária, de modo a minimizar a disseminação da infecção. Logo, é necessário seguir todas as recomendações e normativas da Instituição de Saúde, como o uso de máscara, etiqueta respiratória, higiene das mãos, pulseira de identificação, isolamento de contato e respiratório. Trevilato *et al.* (2020) recomenda a utilização da mesma sala cirúrgica para atendimento a pacientes com suspeita ou confirmação de COVID-19 até o fim da pandemia; intervalo mínimo de agendamento de uma hora entre dois procedimentos (tempo destinado aos cuidados com higienização); disponibilizar a mesma sala cirúrgica e o mesmo aparelho de anestesia específico para atendimento a esses pacientes; procedimentos com geração de aerossóis, devem ser realizados em sala com pressão negativa ou ar-condicionado desligado.

Quadro 1 - autores abordados na revisão de literatura

Autor	Obra	Contribuição
André Gusmão Cunha Thuane Leal Lilian Cibele Pereira Gomes Viviane Decanio Schaun Thiago Pereira Cavalcanti Andréa Mendonça G. Cunha	Como preparar o centro cirúrgico para pacientes COVID-19.	Política hospitalar para gerenciar pacientes na sala de cirurgia com infecção confirmada ou suspeita por COVID-19.
Andréia Guerra Siman, *et al*	Desafios da prática na segurança do paciente.	Prática profissional para o alcance das metas e objetivos do PNSP.
Brasil.	Implantação do Núcleo de Segurança do Paciente em Serviços de Saúde.	Plano e cultura de segurança do paciente nos serviços de saúde.
Brasil.	Orientações para o retorno de cirurgias eletivas durante a pandemia de COVID-19.	Política hospitalar para gerenciar pacientes na sala de cirurgia com infecção conhecida ou suspeita por COVID-19.
Danieli P. da S. S. da Paixão Josemar Batistal Eliane Cristina S. Mazierol Francine Taporosky Alpendrel Marly Ryoko Amayal Elaine Drehmer de A. Cruz	Adesão aos protocolos de segurança do paciente em unidades de pronto atendimento.	Protocolos nacionais de segurança do paciente.
Denilse Damasceno Trevilato Marielli Trevisan Jost Bárbara Rodrigues Araujo Fabiana Zerbieri Martins Ana Maria M. de Magalhães Rita Catalina A. Caregnato	Centro cirúrgico: recomendações para o atendimento de pacientes com suspeita ou portadores de COVID-19.	Nova realidade a abordagens cirúrgicas: COVID-19.
Elena Bohomol Juliana de Abreu Tartali	Eventos adversos em pacientes cirúrgicos: conhecimento dos profissionais de enfermagem.	Eventos adversos: por infecções do sítio cirúrgico, realização de procedimentos em lado errado do corpo, posicionamento cirúrgico inadequado, dentre outros.
Kely Cristina C. Azevedo Adriana M. P. de Melo Alves Zirleide Carlos Félix Ana Cláudia Gomes Viana	Como preparar o centro cirúrgico para pacientes COVID-19.	Eventos adversos e melhorias relacionadas à segurança do paciente e à qualidade de serviços de saúde.
Larissa de Siqueira Gutierres José Luís Guedes Santos Caroline Cechinel Peiter Fernando Henrique A. Menegon Luciara Fabiane Sebold Alacoque Lorenzini Erdmann	Boas práticas para segurança do paciente em centro cirúrgico: recomendações de enfermeiros.	Recomendações em relação à utilização do *checklist* de cirurgia segura e estabelecimento de uma cultura de segurança do paciente.
Laurelise Pereira Rocha Janaina Sena Castanheira Edison Luiz Devos Barlem Deciane Pintanela Carvalho Évilin Diniz Gutierres Cíntia Manchesan Passos Suelen Gonçalves de Oliveira Laís Farias Juliano Raissa Garcia Brum	Paciente cirúrgico no contexto da pandemia de COVID-19.	Normas e diretrizes dos procedimentos em serviços de saúde.
Robert M. Wachter	Compreendendo a segurança do paciente	Estratégias de segurança do paciente em setor cirúrgico.
Sabrina da Costa M. Duarte Marluci Andrade C. Stipp Marcelle Miranda Silva Francimar Tinoco Oliveira	Eventos adversos e segurança na assistência de enfermagem.	Planejamento da assistência e estratégias de prevenção dos eventos adversos.

3 ANÁLISE DE DADOS

3.1 Protocolos de Segurança com Ênfase em Cirurgia Segura

Nesse tópico será abordado dois dos inúmeros protocolos de segurança, como a pulseira de identificação e higienização das mãos, visto que, a identificação do paciente foi aprovada pelo Ministério da Saúde através da portaria 2025 de 24 de setembro de 2013, com a finalidade de garantir a correta identificação do paciente, de modo a reduzir a ocorrência de incidentes, assegurando que o cuidado prestado à pessoa para qual se destina. Os fatores que comprometem a identificação do paciente são: nível de consciência, mudanças de leito, transporte para o centro cirúrgico e profissionais na própria instituição (LEITE *et al*., 2017).

Os principais protocolos de segurança são: identificação do paciente, prática de higiene das mãos, prevenção de quedas, lesão por pressão, segurança na prescrição, uso e administração de medicamentos, dentre outros. Tais protocolos são ferramentas desenvolvida para facilitar a prática dos profissionais de saúde para a melhoria da segurança cirúrgica, na redução de óbitos e complicações cirúrgicas, que podem ser prevenidas (BRASIL, 2017).

Os protocolos de segurança do paciente envolvem a sua identificação correta; melhora na comunicação entre os profissionais de saúde; melhorar a segurança na prescrição, no uso e na administração de medicamentos; assegurar cirurgia em local de intervenção; procedimentos e pacientes corretos; higienizar as mãos para evitar infecções; reduzir o risco de queda e lesões por pressão.

Os princípios de segurança também implementados: prevenção e controle de eventos adversos em serviços de saúde, incluindo as infecções relacionadas a saúde; segurança nas terapias nutricionais enteral e parenteral; comunicação efetiva entre os profissionais do serviço de saúde e entre serviços de saúde; estimular a participação do paciente e dos familiares na assistência prestada; e promoção de ambiente seguro.

A identificação do paciente na pulseira não deve ser manuscrita e deve constar código de barras, nome do paciente, idade, nome do médico responsável. Considerado como uma prática de baixo custo e fácil assimilação pelos profissionais (LEITE *et al*., 2017). No entanto, muitas unidades hospitalares ainda não adotaram a pulseira digitalizada por não compreenderem os reais motivos desse protocolo.

Ao realizar uma pesquisa acerca de falhas na identificação do paciente de março de 2014 a agosto de 2017 a ANVISA e MS constatou o total de 9184, distribuídas em: falta de pulseira (5574); falta de identificação no leito (1578); sem informação (223); troca de nome (1470) conforme relatório de eventos adversos ANVISA/MS.

Nesse contexto, Hoffmeister; Moura (2015) em seu estudo afirmam que para segurança do paciente

> No momento de ingresso do paciente no sistema de atendimento podem ocorrer equívocos. A entrada de dados com erros no cadastro informatizado pode comprometer todo o processo de atendimento. O processo de identificação, através da conferência dos dados da pulseira, do cadastro e das informações confirmadas pelo paciente pode ser visto

> como uma etapa importante na interação entre paciente e equipe de saúde. Erros podem persistir caso os pacientes não estejam com a pulseira ou com pulseira sem informação confiável para a identificação [...]. A identificação do paciente tem duplo propósito: primeiro, determinar com segurança a legitimidade do receptor do tratamento ou procedimento; segundo, assegurar que o procedimento a ser executado seja efetivamente o que o paciente necessita.

Lemos; Cunha (2017) afirmam que, para ofertar um cuidado seguro, é imprescindível que todos os pacientes usem uma pulseira de identificação com subsídios corretos e legíveis, e que os profissionais realizem a conferência da pulseira, antes de prestar cuidados.

Realizada pesquisa em uma enfermaria de pacientes adultos de uma instituição de assistência de alta complexidade situada na cidade do Rio de Janeiro (RJ), destacaram os dados apresentados nas formas de identificação do paciente confrontando com os dados registrados em prontuário, para examinar se correspondiam à realidade. Foram achadas duas formas para se identificar pacientes nessa instituição: pulseiras e placas. As pulseiras encontradas eram de cor branca ou vermelha. Ambas possuíam espaço livre para o registro dos dados que identificam o paciente através do nome completo e número do prontuário, e que os registros eram realizados com caneta esferográfica comum. A pulseira vermelha é a recomendada no protocolo da instituição para identificar as alergias mencionadas pelos pacientes e a inclusão do nome dos alérgenos (LEMOS; CUNHA, 2017).

Assis *et al.* (2018) acrescenta que, a pulseira de identificação do paciente é um instrumento de fácil acesso, objetiva, que contribui para uma assistência segura e de qualidade, contudo, ainda são observadas lacunas na implementação devido à pouca valorização acerca da necessidade de identificar o paciente, parte das unidades hospitalares não incluem os dados necessários na pulseira.

No que tange a higiene das mãos, Vasconcelos *et al.* (2018) salientam em seu estudo, que as medidas de higiene das mãos viabilizam ações de proteção tanto para os profissionais da área da saúde que desenvolvem ações assistenciais como para o paciente, visto que é importante reservatório de agentes microbiológicos geradores de Infecções Relacionadas à Assistência à Saúde (IRAS).

A higienização das mãos é uma medida individual e relativamente simples que tem a função de interromper a transmissão de infecções causada por transmissão cruzada. As mãos podem ser higienizadas através de água, sabão, preparação alcóolica ou antisséptico, dependendo da indicação e do procedimento a ser realizado, além da retirada de adornos como anéis, pulseiras e relógios.

A higienização das mãos para procedimento cirúrgico deve ser realizada da seguinte maneira: retirada de adornos, higienização com clorexidina degermante com uso de escova própria; após molhar as mãos, posiciona-se a mão em concha para escovação das regiões da palma e dorso das mãos, devendo seguir para todo o antebraço, até o cotovelo, com a parte macia da escova; escovar embaixo das unhas com a parte denteada e as regiões interdigitais; o enxague é realizado com as mãos para ao alto, em água corrente, da região da ponta dos dedos das mãos para o punho.

A mesma sequência deve ser seguida para a secagem das mãos e antebraço. Coelho; Arruda; Simões (2011, p. 3) acrescentam que:

> A higienização das mãos caracteriza-se como importante na prevenção a tais infecções, sendo considerada a medida primordial contra a propagação dos micro-organismos no âmbito hospitalar. A adoção desta prática, possuí importância no fato de que grande percentual de infecções nosocomiais podem ser evitadas, uma vez que a maioria dos micro-organismos associados à microbiota transitória das mãos, ou seja, aquela adquirida pelo contato com pessoas ou materiais colonizados ou infectados, poderiam ser facilmente eliminados através de uma adequada lavagem, deixando de ser condição básica para a sua disseminação.

Segundo Rodriguez *et al.* (2018) o ato de higienizar as mãos com água e sabão ou antisséptico, por meio da degermação, da lavagem simples e da antissepsia, impede a transmissão cruzada de microrganismos presentes na microbiota residente e transitória. Entretanto, mesmo com comprovação científica a respeito dos benefícios da higienização das mãos, a adesão dos profissionais ainda é insipiente e em desacordo com as diretrizes preconizadas pela OMS.

Cabe ressaltar que, OMS desenvolveu a lista de verificação de segurança cirúrgica (checklist cirúrgico), que precisa ser adotada pela equipe de profissionais da saúde, com o desígnio de reduzir erros evitáveis que acarretam o risco a vida e o bem-estar dos pacientes cirúrgicos. A implementação da lista de verificação de segurança deve ocorrer em três períodos: antecede a indução anestésica (identificação- sign in), antes da incisão cirúrgica (confirmação-timeout) e após o procedimento, ainda com o paciente em sala operatória (SO) (registro-sign out). Segundo a OMS, os profissionais que estão envolvidos na SO são a equipe de enfermagem ou médico participante do procedimento cirúrgico (SOUZA *et al.*, 2020).

3.2 MEDIDAS FACILITADORAS PARA A PLENITUDE DOS PROTOCOLOS

Gutierres *et al.* (2018) afirma que as medidas facilitadoras para a plenitude do protocolo requerem a compreensão do ambiente e contexto em que a assistência é desenvolvida, bem como, deve ser considerado as crenças, os valores e os princípios éticos daqueles que arquitetam as ações desenvolvidas pelos serviços de saúde como meio de processo de reflexão crítica sobre o que labora em determinada situação.

O acolhimento como protagonizador da humanização facilita a admissão do paciente, considerando a sua família como parte do cuidar, comunicar ao paciente sobre a doença e o tratamento, sem ocultar e com isso causar incertezas e ansiedade, bem como, infraestrutura capaz de acomodar o paciente e com isso satisfazer as necessidades do paciente.

A OMS sugeriu como medidas facilitadoras campanhas para higienização das mãos e promoção de cirurgias com mais segurança, através da lista de verificação dividida em três etapas: antes da indução anestésica, antes da incisão cirúrgica e antes do paciente

sair da sala de cirurgia, consideradas no "Programa Cirurgias Seguras Salvam Vidas" com vistas a elevar a assistência ao paciente cirúrgico mundialmente (TOTI *et al.*, 2020).

Segundo Lopez *et al.* (2020) a cultura de segurança é imprescindível para a plenitude do protocolo, visto que possui ferramenta gerencial em prol da assistência segura, considerando-se ser fundamental dimensionar os problemas das instituições como base para planejar e fortalecer ações direcionadas à promoção de redução de erros evitáveis equipe de saúde.

Gutierres *et al.* (2018) descreve em seu estudo que à medida que estes, os profissionais de saúde, se envolvam com medidas eficazes dos protocolos, torna-se uma responsabilidade coletiva, o que facilitará um forte avanço em direção a uma cultura de segurança do paciente. Para favorecer a segurança do paciente é imprescindível a promoção de um bom relacionamento entre a equipe e motivação nos diferentes níveis de responsabilidade e linhas de ação na instituição.

Ainda o mesmo autor salienta que, a melhoria da comunicação interpessoal da equipe cirúrgica necessita à uniformidade e continuidade de condutas assistenciais, sendo necessário fornecer informações, trocar experiências e mudanças de comportamento. Por se tratar de um setor fechado o com atuação de diversas categorias profissionais, a ocorrência de problemas de comunicação e conflitos de relacionamento é desafiador.

Considerando que a implementação de medidas facilitadoras contempla a utilização de protocolos e o uso de checklist, permitem uma assistência com maior segurança e menor risco de danos ao paciente. Os relatos deste estudo permitem compreender que não basta constituir um novo instrumento para uso, é necessário fazer com que os profissionais entendam a sua importância da utilização de protocolos (TOTI *et al.*, 2020).

De acordo com Hoffmeister; Moura (2015) o processo de implantação de novas práticas deve acontecer de maneira colaborativa construtiva com interesse a qualidade e segurança aos pacientes em que necessitam de intervenções cirúrgicas. A educação permanente é uma maneira de atualizar, aprimorar e reciclar os conhecimentos adquiridos na formação básica curricular e auxiliar na redução de falhas.

4 CONCLUSÃO

Estudos tem sido realizado para mudanças e avanços dos conhecimentos científicos acerca de segurança ao paciente, que antes eram menos efetivos e relativamente seguros, porém, parte dos profissionais ainda não estão embasados sobre questões que envolvem a segurança cirúrgica. Outro ponto relatado nos estudos é que os profissionais enxergam o checklist somente como mais um protocolo a ser preenchido, e não como medida facilitadora para cirurgia segura. E não compreendem que os erros adversos costumam acarretar impactos negativos a vida dos pacientes e maior tempo de internação, e que o uso correto do instrumento proporciona melhor qualidade da assistência prestada ao paciente cirúrgico.

Ainda é desafiador a implementação dos protocolos de segurança à paciente, porém este estudo procurou elucidar a importância significativa dos instrumentos

facilitadores do protocolo para a prática cirúrgica, apontando meios necessários através da cultura de segurança capaz de melhorar a qualidade das intervenções no paciente no contexto cirúrgico. Outro apontamento percebido é que, cada hospital realiza os protocolos de segurança à pacientes diferentes com ações diversas acerca da cultura de segurança, e por vezes, díspares dos protocolos elaborados pelo Ministério da Saúde. Portanto é necessário considerar que a segurança do paciente é mais abrangente do que apenas checagens, envolvendo um conjunto de práticas que deverão estar alinhadas para que os eventos adversos possam ser minimizados e a assistência seja qualificada de forma integral, em benefício da qualidade de vida do paciente.

Sobre o protocolo de lavagem das mãos com ênfase em cirurgia segura, enfatiza-se a necessidade de estratégias de ações de educação permanente com foco na maneira correta desse procedimento, através de higienização com sabão, preparação alcóolica ou antisséptico e que o uso de luvas não substitui a lavagem das mãos e a conscientização dos danos à saúde do paciente podem ocorrem uma vez que os profissionais de saúde não aderem a esta prática ou não realizam de maneira correta.

No que tange a pulseira de identificação dos pacientes, parte das pesquisas evidenciaram que cada unidade adotou um modo de identificar o paciente. Aa pulseira não tem somente importância na hora da admissão ou momento da cirurgia, todos os profissionais devem ser capacitados institucionalmente quanto à colocação e checagem diária das pulseiras, levando em consideração os protocolos e as recomendações conforme o preconizado pelo Ministério da Saúde.

Os resultados da pesquisa permitem evidenciar a fragilidade dos processos de trabalho em relação à segurança dos pacientes que precisam de algum tipo de cirurgia. Em concordância ao estabelecido nos protocolos de segurança para os serviços de saúde no Brasil, percebe-se a necessidade da implantação e ações fundamentais, por meio de normas e rotinas institucionais, e de acordo com a realidade local.

REFERÊNCIAS

ASSIS, T. G. *et al*. Adesão à identificação correta do paciente pelo uso da pulseira. RevEnferm UFPE. v. 12, n. 10, p. 2621-2627, out., 2018. Disponível em:https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:cBtg2BnhXKAJ:https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/download/234774/30156+&cd=3&hl=ptBR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 18 de janeiro de 2021.

AZEVEDO, Kely Cristina Carneiro *et al*. Implantação do núcleo de segurança do paciente em um serviço de saúde. RevEnferm UFPE on line. v. 10, n. 12, p. 4692-4695, dez., 2016. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/viewFile/11540/13448.Acesso em: 23 de fevereiro de 2021.

BOHOMOL, Elena; TARTALI, Juliana de Abreu. Eventos adversos em pacientes cirúrgicos: conhecimento dos profissionais de enfermagem. Acta Paul Enferm. v. 26, n. 4, p. 376-381, 2013.Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ape/v26n4/v26n4a12.pdf. Acesso em: 20 de janeiro de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Documento de referência para o Programa

Nacional de Segurança do Paciente. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em:https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/
documento_referencia_programa_nacional_seguranca.pdf. Acesso em: 24 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Implantação do Núcleo de Segurança do Paciente em Serviços de Saúde. Brasília: ANVISA, 2016. Disponível em: <https://www.saude.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2017-09/2016-anvisa---caderno-6---implantacao-nucleo-de-seguranca.pdf. Acesso em: 05 de março de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Orientações para o retorno de cirurgias eletivas durante a pandemia de COVID-19, 2020. Disponível em: https://cbc.org.br/wp-content/uploads/2020/05/PROPOSTA-DE-RETOMADA-DAS-CIRURGIAS-ELETIVAS-30.04.2020-REVISTO-CBCAMIBSBASBOT-ABIH-SBI-E-DEMAIS.pdf. Acesso em: 28 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Como posso contribuir para aumentar a segurança do paciente: orientações aos pacientes, familiares e acompanhantes. Brasília-DF: Ministério da Saúde, 2017.

COELHO, M. S; ARRUDA, SILVA; SIMÕES, S. M. Higienização das mãos como estratégia fundamental no controle de infecção hospitalar: um estudo quantitativo. Enfermería Global. nº 21, 2011. Disponível em: http://scielo.isciii.es/pdf/eg/v10n21/pt_clinica2.pdf. Acesso em: 20 de janeiro de 2021.

CUNHA, André Gusmão *et al*. Como preparar o centro cirúrgico para pacientes COVID-19.Rev. Col. Bras. Cir. v.47, abr/jun, 2020. Disponível em:https://www.scielo.br/scielo.php?
script=sci_arttext&pid=S010069912020000100609&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 31 de janeiro de 2021.

DUARTE, Sabrina da Costa Machado. *et al*. Eventos adversos e segurança na assistência de enfermagem. Rev Bras Enferm. v. 68, n. 1, p. 144- 154, jan/ fev, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/reben/v68n1/0034-7167-reben-68-01-0144.pdf. Acesso em: 25 de janeiro de 2021.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUTIERRES, Larissa de Siqueira. *et al*. Boas práticas para segurança do paciente em centro cirúrgico: recomendações de enfermeiros. Rev Bras Enferm. v. 71, n. 7, p. 2940- 2947, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71672018001202775&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 28 de janeiro de 2021.

HOFFMEISTER, Louíse Viecili; MOURA, Gisela Maria Schebella Souto. Uso de pulseiras de identificação em pacientes internados em um hospital universitário. Rev. Latino-Am. Enferm. v. 23, n. 1, p. 36-43, jan.-fev. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rlae/v23n1/pt_0104-1169-rlae-23-01-00036.pdf. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

LEITE, Dulcilea Jasbick *et al*. Projeto de implantação do protocolo de segurança na identificação no hospital Orêncio de Freitas. 45f. Trabalho de

Conclusão de Curso (Especialização em segurança do paciente para profissionais da rede de atenção às urgências e emergências). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, 2017.

LEMOS, Carina Salgado; CUNHA, Karinne Cristinne da Silva. O uso da identificação de pacientes em uma unidade hospitalar. Rev enferm UFPE. v. 11, n. 1, p. 130-139, jan., 2017. Disponível em:https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hFD6_d6iXsYJ:https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/download/11886/14347+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 25 de fevereiro de 2021.

LOPEZ, Evelyn da Costa Martins Silva *et al*. Cultura de segurança do paciente em unidades cirúrgicas de hospitais de ensino. Rev. Min. Enferm. v. 24, p. 1-9, fev, 2020.Disponível em: Disponível em: https://www.reme.org.br/artigo/detalhes/1444. Acesso em: 28 de fevereiro de 2021.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos *et al*. Política de qualidade, acreditação e segurança do paciente em debate. Rev Baina de Sau Púb. v. 40, p. 232-249. jan./mar. 2016. Disponível em: https://rbsp.sesab.ba.gov.br/index.php/rbsp/article/view/2678/1828. Acesso em: 23 de fevereiro de 2021.

PAIXÃO, Danieli Parreira da Silva Stalisz. *et al*. Adesão aos protocolos de segurança do paciente em unidades de pronto atendimento. Rev Bras Enferm. v. 71, p. 622- 629, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/reben/v71s1/pt_0034-7167-reben-71-s1-0577.pdf. Acesso em: 03 de fevereiro de 2021.

ROCHA, Laurelise Pereira *et al*. Paciente cirúrgico no contexto da pandemia de COVID-19. Universidade Federal do Rio Grande, 2020. Disponível em: https://eenf.furg.br/covid-19/259-e-book-paciente-cirurgico-no-contexto-da-pandemia-de-covid-19. Acesso em: 05 março de 2021.

RODRÍGUEZ, Eliana Ofelia Llapa *et al*.Aderência de profissionais de saúde à higienização das mãos. Rev enferm UFPE.v. 12, n. 6, p. 1578-85, jun., 2018. Disponível em:https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/view/230841/29186. Acesso em: 28 de fevereiro de 2021.

SILVA, Aline Teixeira *et al*. Assistência de enfermagem e o enfoque da segurança do paciente no cenário brasileiro. Saúde Debate. v. 40, n. 111, p. 292-301, out/ dez, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/sdeb/v40n111/0103-1104-sdeb-40-111-0292.pdf. Acesso em: 28 de janeiro de 2021.

SILVA, Pedro Henrique Alves *et al*. Cirurgia segura: análise da adesão do protocolo por médicos e possível impacto na segurança do paciente. Rev. Col. Bras. Cir. v. 47, p. 1-7, abr/jun. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010069912020000100169&lng=en&nrm=iso&tlng=pt#:~:text=Resultados%3A,equipamentos%2C%20como%20brocas%20e%20canetas.Acesso em: 15 de fevereiro de 2021.

SIMAN, Andréia Guerra *et al*. Desafios da prática na segurança do paciente. Rev Bras Enferm. v. 72, n. 6, p.1581-1588, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/reben/v72n6/pt_0034-7167-reben-72-06-1504.pdf. Acesso em: 22 de fevereiro de 2020.

SOUZA, Aline Tamiris Gonçalves *et al*. Segurança do paciente em centro cirúrgico: percepção dos profissionais de enfermagem. Rev. SOBECC. v. 25, n. 2, p.

75-82, abr./jun. 2020. Disponível em:https://revista.sobecc.org.br/sobecc/article/view/593/pdf. Acesso em: 28 de fevereiro de 2020.

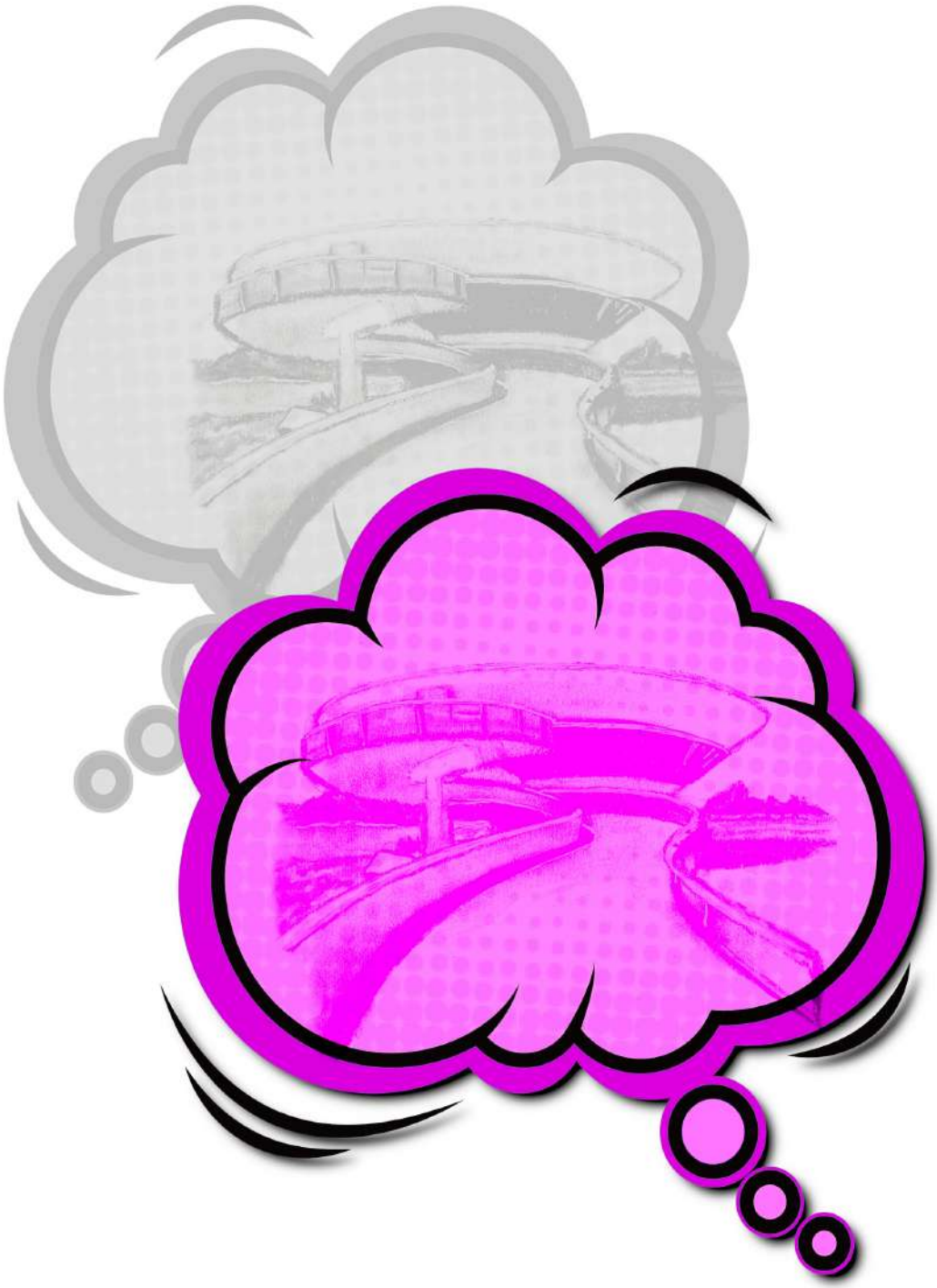
SOUZA, Lucinete de Oliveira *et al*. O uso de protocolos de segurança do paciente nas instituições hospitalares. Revista Brasileira De Pesquisa Em Saúde. v.19, n. 1, p. 70–77,2017.Disponível em: https://periodicos.ufes.br/rbps/article/view/17720. Acesso em: 28 de janeiro de 2021.

TOTI, Ian Cesar Cardoso *et al*. Percepções dos profissionais de enfermagem na aplicação do checklist de cirurgia segura. J. nurs. Health. v. 10, n. 1,2020. Disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/enfermagem/article/view/18332/11439. Acesso em: 05 março de 2021.

WACHTER, Robert M. Compreendendo a segurança do paciente. Porto Alegre: Artmed, 2010.

VASCONCELOS, Raíssa Ottes *et al*. Adesão à higienização das mãos pela equipe de enfermagem em unidade de terapia intensiva. Enfermería Global. n. 50, abril, p. 446-461, 2018. Disponível em: http://scielo.isciii.es/pdf/eg/v17n50/pt_1695-6141-eg-17-50-430.pdf. Acesso em: 28 de janeiro de 2021.

CAPÍTULO 11



MINIPÚBLICO E COLAB:

POTENCIALIDADES, LIMITES E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM NITERÓI

Danielle do Carmo Silva Veras

Sérgio de Sousa Montalvão

Eduardo Camilo da Silva

RESUMO

Nos últimos anos, a democratização em nível local ganhou força e a participação popular passou a ser uma exigência nos diversos contextos das cidades. A democracia se tornou uma demanda legítima das comunidades locais. Diante dos conflitos territoriais, sociais, culturais, econômicos e ambientais, além da democracia digital que vem ganhando espaço à medida que se torna uma possibilidade de participação de massas, o presente capítulo visa o estudo de novos instrumentos de participação popular, onde os indivíduos se reconheçam como atores no processo de criação de políticas públicas, visando o desenvolvimento de uma cultura participativa no nível local. A análise perpassa pelos instrumentos democráticos deliberativos e digitais, como o mini público e o aplicativo Colab, avaliando como gestores e cidadãos de Niterói têm lidado com esse processo de participação. Concluiu-se que a participação digital é uma tendência contemporânea democrática na vida pública, que visa o incentivo dos cidadãos no desenvolvimento das políticas públicas. Contudo, há uma séria dificuldade de efetividade, principalmente para a população mais vulnerável. Os procedimentos metodológicos e os processos de análise e reflexão utilizados nesta pesquisa possuem enfoque nas teorias deliberativas contemporâneas, fazendo um diálogo entre a teoria crítica e a deliberação. Para tanto, a pesquisa parte do marco teórico desenvolvido através de uma revisão bibliográfica, para em seguida elaborar a coleta dos dados utilizando o aplicativo Colab, numa investigação essencialmente empírica, com método de pesquisa de análises qualitativas, exploratória e descritiva.

Palavras-Chave: Democracia deliberativa; Democracia digital; Políticas Públicas.

ABSTRACT

In the past years, local level democratization has gained strength and the popular participation became a requirement in the cities contexts. Democracy has become a legitimate demand of the local comunities. In view of the territorial, social, cultural, economic and environmental conflicts in addition to digital democracy that has been gaining as it becomes a possibility for mass participation, this chapter aims to study new instruments of popular participation, which oblige them to recognize themselves as actors in the process of creating public policies, defining development of a participatory culture at the local level. The analysis runs through deliberatives and digitals democratic instruments, as the mini public and de app Colab, evaluating how managers and citizens of Niterói has been dealing with this participation process. It was concluded that digital participation is a contemporary democratic trend in public life, which aims to encourage citizens in the development of public policies. However, there is a difficulty in effectiveness, especially for the most vulnerable population. The methodological procedures and the processes of analysis and reflection that this research intends to encompass are focused on contemporary deliberative theories that seek instruments that transform reality, making a dialogue between a critical theory and a deliberation. Therefore, the research starts from the theoretical framework developed through a literature review, to then elaborate the data collection through the Colab application, in an essentially empirical investigation, with a qualitative, exploratory and descriptive analysis research method.

Key words: Deliberative Democracy; Digital Democracy; Public Policies.

1 INTRODUÇÃO

No último século, o desenvolvimento econômico e seus grandes projetos modificaram as dinâmicas das cidades, fazendo com que se multiplicassem o número de conflitos urbanos (SABATINI, 2000). Nesse contexto, também cresceram os conflitos territoriais, sociais, culturais, econômicos e ambientais, fazendo emergir a necessidade do desenvolvimento de instrumentos capazes de minimizar ou reduzir essas disputas que, na maioria das vezes, está relacionada à atuação governamental.

David Harvey (2014) afirma que o direito à cidade "não é apenas um direito condicional de acesso àquilo que já existe, mas sim um direito ativo de fazer a cidade diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades coletivas". Por isso, reivindicar o direito à cidade implica se apropriar dos processos que fazem parte do desenvolvimento local a partir dos interesses gerais da sociedade, e não dos interesses particulares de uma pequena elite. Significa dizer que uma sociedade autônoma está relacionada a uma esfera pública "dotada de vitalidade e animada por cidadãos conscientes, responsáveis e participantes" (SOUZA, 2010, p. 175).

É nesse ponto que se destaca a participação democrática: o espaço público como ambiente de envolvimento direto dos cidadãos, pensado de forma a oportunizar o debate como instrumento capaz de fazer emergir cidades melhores e mais democráticas, seja em âmbito acadêmico ou no campo político, seja através de participações direta ou de forma digital. Partindo dessa percepção, o presente estudo pretende explorar como a participação popular vem ocorrendo no Município de Niterói, principalmente demonstrando como o governo local vem se utilizando dessa participação na elaboração das políticas públicas.

Esse texto se dividirá em cinco partes que se organizará da forma apresentada a seguir:

No primeiro capítulo, apresentamos a teoria democrática desenvolvida por Habermas, a partir do conceito de esfera pública, com uma abordagem crítica realizada por diversos autores. No segundo capítulo, há uma análise da formação da agenda das políticas públicas e da importância da participação popular na identificação dos problemas para que haja uma vinculação da política pública com a realidade das pessoas. O capítulo três é dedicado ao método minipúblico como instrumento capaz de permitir uma participação popular qualificada nos debates das políticas públicas locais. Em sequência, o capítulo quatro trata de forma breve sobre o conceito de participação digital e é empreendida a análise empírica, onde será apresentada a experiência denominada, aplicativo Colab, com suas principais características, contexto político e social no qual está inserido e outros fatores que são importantes para a participação e deliberação dos cidadãos no ambiente online. Por fim, no capítulo cinco, no âmbito do marco teórico descrito é que se pretende alinhar os experimentos participativos pesquisados, especificamente o minipúblico, o aplicativo Colab, a esfera pública habermasiana e a deliberação.

Para tanto, a pesquisa parte do marco teórico desenvolvido através de uma revisão bibliográfica, para em seguida elaborar a coleta dos dados através do aplicativo Colab, numa investigação essencialmente empírica, com método de pesquisa de análises qualitativas, exploratória e descritiva. Por fim, com base na teoria

habermasiana, na necessidade de um modelo de formação de políticas públicas com participação da população, no método minipúblico de deliberação e na análise dos dados do Colab, defendemos que os governos locais precisam concentrar-se no desenvolvimento de instrumentos participativos que garantam uma participação equânime de todos os munícipes, sem exclusão, já que foi identificado que o aplicativo Colab vem sendo utilizado por uma parcela mínima da população de Niterói, tornando-se um simulacro de participação sem qualquer peso na formação da agenda das políticas públicas, com escolhas enviesadas, sem qualquer conexão com a totalidade da população.

2. COM HABERMAS E PARA ALÉM DE HABERMAS: O DESENVOLVIMENTO DA ESFERA PÚBLICA

Com Habermas, o conceito de democracia abarca arranjos internos amplos, redirecionando-se para formulações que permitiram o desenvolvimento de uma teoria deliberacionista e de diversos estudos sobre métodos e instrumentos de participação democrática. Em seu livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (2003[1962]), Habermas investiga como ocorreu a formação e o desenvolvimento da esfera pública, descrevendo como o capitalismo teve forte influência no seu surgimento, através de uma análise voltada para um modelo liberal e burguês.

Com o "primitivo capitalismo financeiro e mercantil", a partir do século XIII, se desenvolvem na Europa as grandes feiras, inicialmente integradas ao feudo que permitiu a "troca de mercadorias e de informações". Nesse sentido, as atividades econômicas dessas feiras se expandem no mesmo ritmo que as informações, já que "com a expansão do comércio, o cálculo comercial, orientado pelo mercado, precisava, de modo mais frequente e exato, de informações sobre eventos espacialmente distanciados" (HABERMAS, 2003[1962], p. 28 e 29). Ou seja, nesse período, há um grande fluxo de informações circulando pela cidade. Em vista disso, a partir do século XVII ocorre uma mudança na estrutura da produção capitalista, quando "a troca de matéria prima importada para produtos acabados e semiacabados" possibilita que o antigo modo de produção, ainda precário, se transforme no modo capitalista (HABERMAS, 2003[1962], p. 32). Em virtude disso, o público passa a se relacionar com o Estado em contraposição à relação da Corte com os interesses privados (SANTOS, 2019). É importante destacar que, enquanto no século XVII a economia está diretamente relacionada ao "senhor da casa", no século XVIII, ela está alicerçada nas "práxis da empresa" com objetivo de lucro. O filósofo acentua que a economia moderna está fundamentada no mercado, transformando-se em "economia comercial". É nesse período que "tão estreitamente a esfera privada da sociedade burguesa é subordinada aos órgãos do poder público" (HABERMAS, 2003[1962], p. 34).

Alavancado pelo maior fluxo de informações e maior interesse do público pelos temas relacionados à cidade, aliados à expansão dos centros urbanos e ao crescimento de cafés e salões, surge a imprensa como elemento estruturante do conceito de esfera pública (SANTOS, 2019, p. 91). É nesse ponto que se configura o

distanciamento entre o político e o social. Habermas adota um modelo bipolar que coloca o privado em contraposição ao Estado. De fato, com a imprensa, a esfera pública se estabelece de forma definitiva, "configurando-se como um fórum apartado do mundo estatal, permitindo a formação de uma opinião pública crítica capaz de colocar publicamente a questão da legitimidade discursiva do Estado" (PERLATTO, 2012, p. 80).

Paralelamente a esses acontecimentos, Perlatto (2012) destaca, ainda, o nascimento de uma burguesia que está fora do controle do Estado, caracterizada como a "primeira classe governante cuja fonte de poder se localiza no plano privado", cujo principal objetivo é ter o direito de conhecer a atuação do Estado e que esse Estado "tem que se legitimar publicamente à crítica racional" (PERLATTO, 2012). O autor descreve que com a esfera pública, a burguesia passa a exigir a "criação de uma instância de mediação entre o Estado e os interesses privados", tratando-se assim de uma "nova fonte de legitimidade de poder". Significa dizer que todos os interesses da sociedade relacionados com a cidade se tornam públicos e, portanto, precisam ser justificados e argumentados (PERLATTO, 2012).

Habermas contribuiu para o entendimento de que ao longo dos anos foi se formando um local institucionalizado e coletivo, que possibilitava o debate público, a discussão de ideias e, inclusive, a mobilização política. Tudo foi confluindo para a formação de uma sociabilidade baseada na argumentação e participação. Nesse contexto de esfera pública, surge também a ideia de racionalidade comunicativa que, para Habermas, significa a possibilidade de a deliberação argumentativa formar consensos, sem coações, onde os indivíduos superariam seus interesses subjetivos frente às convicções comunitárias motivados pela ponderação racional (HABERMAS, 2003[1962], p.27). A Racionalidade Comunicativa presume que as pessoas possuem aptidão para o diálogo através de uma discussão racional, sempre em busca do entendimento e que, com isso, é possível se chegar a acordos voluntários em nome da cooperação:

> Sempre que as ações dos agentes envolvidos são coordenadas, não através de cálculos egocêntricos de sucesso, mas através de atos de alcançar o entendimento. Na ação comunicativa, os participantes não estão orientados primeiramente para o seu próprio sucesso individual, eles buscam seus objetivos individuais respeitando a condição de que podem harmonizar seus planos de ação sobre as bases de uma definição comum de situação. Assim, a negociação da definição de situação é um elemento essencial do complemento interpretativo requerido pela ação comunicativa (HABERMAS, 2003[1962], p. 285, 286).

Com Habermas, no lugar de uma participação direta, aparece uma "relação argumentativa crítica" com a organização política, abrindo caminho "para uma nova forma de relação entre racionalidade e participação" (AVRITZER & COSTA, 2004). Como bem resumiu Santos (2019, p. 94):

> O conceito de esfera pública, dentro de suas limitações e potenciais destacados por Habermas, contribuiu com a compreensão sociológica da

> formação de um locus institucionalizado de organização coletiva de deliberação pública, inclusive, auxiliou na interpretação do uso da razão pública como motor da mobilização política. Alicerçado em sua formação histórica europeia, Habermas observou as transformações das noções de público e opinião pública e, concomitantemente, o papel fundamental que a ideia de deliberação pública adquire no processo de modernização europeu.

Em que pese a grande importância para a democracia deliberativa perpetrada pelo modelo teórico de esfera pública construído por Habermas, essa concepção não se furtou às diversas críticas e complementações necessárias, principalmente na sua utilização fora dos marcos geográficos da Europa.Vários autores realizaram críticas bastante pertinentes sobre a esfera pública habermasiana por considerar que Habermas realiza uma tentativa de universalização da esfera pública, que, em verdade, representa apenas uma esfera pública burguesa e elitista (AVRITZER & COSTA, 2004; FRASER, 1992; PERLATTO, 2012; SANTOS, 2019).

Para Perlatto (2012), Habermas não leva em consideração as "disputas de poder, dominação e opressão" na sociedade. Já Nancy Fraser (1992) acrescenta que a concepção habermasiana de esfera pública exclui uma parte considerável de atores sociais, dentre eles as mulheres e os "homens plebeus". A autora desenvolve a categoria "subaltern counterpublics", local onde os cidadãos subalternos poderiam contestar, discutir e interpretar toda a sorte de assunto de seus interesses. Na verdade, o que Fraser faz é incluir nas arenas de discussão outros atores além daqueles formados pela sociedade burguesa e as elites (Idem). Essa e outras críticas (COHEN & ARATO, 1992; AVRITZER & COSTA, 2004) demonstram que, mesmo com o avanço e as reformulações mais modernas da esfera pública de Habermas, outros processos e atores precisam ser incluídos na democratização do Estado e no desenvolvimento da sociedade, que precisa abranger características distintas num movimento de atualização da teoria.

Sob o mesmo ponto de vista, Souza (2010), faz uma análise da ação comunicativa de Habermas em sua aplicabilidade à realidade brasileira. Para o autor, alguns conflitos de interesse não podem ser superados pura ou totalmente através dessa "comunicação". Em sua opinião, é irrealista pensar numa sociedade mais justa construída apenas por meio do consenso e da persuasão, pois a própria existência das desigualdades torna a prática do agir comunicativo difícil. Realmente, o Brasil possui desigualdades e particularidades políticas que impedem o avanço de pautas por meio de acordos simplesmente. Isso porque diversos fatores influenciam no debate quando falamos em participação popular: inclusão dos mais vulneráveis, redução das desigualdades, atendimento às necessidades mais básicas da população carente, dentre outros, que são providências urgentes e que precisam ser levadas em conta quando se busca uma participação ampla que alcance a todos de forma indistinta. Conforme aludido por Perlatto (2012, p. 85):

> A construção de uma sociedade altamente excludente, econômica e socialmente, como a brasileira, marcada por altos índices de analfabetismo e pelo permanente afastamento, quando não a exclusão, da

> maioria da população dos espaços de discussão pública e de deliberação, conduziu à configuração de uma esfera pública marcada pela seletividade, que permitiu que temas, ideias e percepções dos segmentos dominantes pudessem decantar com enorme força pela sociedade como um todo.

Por todo o exposto, é preciso encontrar formas que possibilitem a participação popular de pessoas comuns, desenvolvendo assim uma "alfabetização política" (AVRITZER & COSTA, 2004) ou uma "cultura participativa" (SARMENTO, 2019) que conecte o cidadão aos espaços de decisão, permitindo o debate político para o desenvolvimento de políticas públicas que permitam a redução dos conflitos urbanos cotidianos nas cidades. É urgente o desenvolvimento de métodos e formas de captação do interesse das pessoas pelo debate, com objetivos precípuos de integração e não exclusão, capaz de garantir um processo emancipatório que possibilite o desenvolvimento de sujeitos ativos na solução de suas próprias necessidades nos níveis locais de vivência, desenvolvendo a "voz" nas conquistas coletivas, contestando e trazendo suas perspectivas, antes privadas, para a esfera pública.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS: IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA E FORMAÇÃO DA AGENDA

Existem vários conceitos e definições sobre política pública. Para Leonardo Secchi (2013, p. 02), política pública é "uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante". Nessa definição, Secchi enfatiza o papel da política pública na solução de problemas, sempre atrelada a aspectos relacionados aos interesses, ao papel do governo, aos conflitos e limites para o seu desenvolvimento.

As políticas públicas formam a base dos programas de governo nas eleições. São, inicialmente, as propostas de governos levadas pelos partidos políticos às esferas representativas de poder. Quando os cidadãos elegem por meio do voto os projetos que entendem mais adequados à implementação naquele momento, eles estão consequentemente nomeando, com isso, os políticos vencedores que vão efetivá-los (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Há um papel bastante relevante dos governos na definição das políticas públicas. Nessas definições existem grupos de interesse, políticas públicas elitistas que servem apenas aos interesses de uma classe determinada, assim como há, também, a perspectiva de configuração de um espaço próprio de atuação autônoma do Estado, mesmo sofrendo grandes pressões. Como forma de entender como e porque os governos definem as políticas públicas, foram desenvolvidos alguns modelos, dentre eles os ciclos das políticas públicas, formados por um processo dinâmico e que possuem alguns estágios: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção (SECCHI, 2010, p. 43).Essa abordagem tem seu principal eixo na formação da agenda. É nessa fase do ciclo que será definido o que será elaborado ou não como política pública.

Contudo, o ponto primordial para se definir o que será incluído na agenda das políticas públicas é a definição do problema, já que para defini-lo é preciso ter consciência do que será priorizado. Observa-se que, com isso, o convencimento sobre qual situação precisa ser priorizada ou qual problema merece mais atenção do que qualquer outro, será o principal fator para sua inclusão formal na agenda das políticas públicas (NASCIMENTO e DESLANDES, 2016, p. 1171-1191). Por isso, a conscientização depende do engajamento da população. E para que isso ocorra, é necessário que existam formas de mobilização do indivíduo, para que ele queira fazer parte desse movimento de construção social. Isso se explica através dos modelos de implementação de políticas públicas:

Quadro 1 – Modelos de implementação de políticas públicas.

MODELO TOP-DOWN	MODELO BOTTOM-UP
As políticas públicas são elaboradas e decididas pela esfera política.	As redes de atores têm mais liberdade de auto-organização e de influência no processo de implementação de uma dada política.
A implementação das políticas públicas é mero esforço administrativo para se chegar aos fins desejados.	Uma vez implementada, a política não é estática, podendo ser modificada à medida que questões, não identificáveis a priori, forem surgindo.
É uma visão funcionalista e tecnicista.	Há discricionariedade por parte daqueles que a efetivam no cotidiano.

Fonte: Elaboração própria com base em SECCHI (2012) e Melo (2013).

Essa digressão procura destacar como a participação social pode se tornar um instrumento de sustentação do Estado democrático, havendo uma necessidade urgente de sua implementação e continuidade (AMARAL, 2015, p. 22), possibilitando que as pessoas se mobilizem e queiram fazer parte desse movimento de construção social. Por isso, a democracia deliberativa possibilita que haja legitimidade nas decisões políticas, desenvolvendo políticas públicas mais próximas da população que vivencia os problemas reais da comunidade.

Como exemplo, estudos demonstram que quando se altera procedimentalmente o funcionamento dos conselhos de saúde, se consegue resultados melhores em termos de participação popular dos leigos e equacionamento de problemas. Isso porque no modelo bottom-up se objetiva trazer as perspectivas das pessoas sobre o que funciona ou não, ou melhor, a experiência prática da população envolvida no problema. Nesse sentido, Daniela Tranches de Melo (2013, p. 73), em sua tese de doutorado enfatiza:

> (...) o modelo bottom-up caracteriza-se por uma tomada de decisão mais democrática, na qual os burocratas e as redes de atores têm mais liberdade de auto-organização e de influência no processo de implementação de uma dada política. Além disso, há discricionariedade por parte daquelas que a efetivam no cotidiano. Nesse modelo, uma vez implementada, a política não é estática, podendo ser modificada à medida que questões, não identificáveis a priori, forem surgindo.

Nesse movimento de construção das políticas públicas, algum engajamento da população diretamente afetada é primordial. Existem perspectivas identitárias e regionais que as autoridades que estão no topo não são capazes de identificar ou de antecipar, e que podem comprometer profundamente a eficiência de uma política pública.Um exemplo prático: transexuais têm mais dificuldade de acessar os serviços de saúde. Isso ocorre graças ao processo de alteração de seus nomes nos registros públicos, que é bastante complexo. Com isso, se cria uma primeira barreira ao atendimento nos postos de saúde, já que nos hospitais públicos a pessoa é chamada pelo nome não-social que é incompatível com sua identidade física e aparência. Esse fato, por si só, já é um inibidor da procura do SUS pelos transexuais (ROCON, 2016).

Toda essa digressão quer destacar que em matéria de políticas públicas, para que um direito social seja bem atendido, não apenas é preciso que a política siga todo o ciclo de elaboração e todas as fases essenciais para uma boa avaliação e formulação. Também é de extrema importância que haja algum nível de engajamento de quem é o destinatário final do serviço (CUNHA, 2009). Nota-se que a participação deliberativa é um desafio para a formulação de políticas públicas. É preciso estar aberto à compreensão das outras perspectivas e de todos os obstáculos, para depois poder produzir uma opinião consistente a respeito de qual seria a melhor política pública. Esse é o desafio.

4. INSTRUMENTO DELIBERATIVO: MÉTODO MINIPÚBLICO

Num momento anterior, o voto foi considerado um expoente de participação, mas esse modelo representativo tem se mostrado insuficiente, já que o voto por si só não é um mecanismo capaz de permitir qualquer controle do representado sobre o representante, que se preferir agir contra todo o projeto anteriormente divulgado na campanha, não sofrerá quase nenhuma consequência, exceto, quando muito, ao término do mandato, não ser reeleito (MACEDO, 2008).

Com efeito, as formas de representação, mesmo as mais fidedignas, são parciais, unilaterais e incompletas. Consequentemente, o modelo representativo afasta o poder eleito de seus representados, não sendo mais considerado um ideal de justificação do exercício do Poder (MAIA, 2012, p. 107).

Autores deliberacionistas mais modernos (FISHKIN, 1991; BOHMAN, 1996) defendem modelos democráticos que vão além da democracia representativa que permitam uma atuação da população de forma mais participativa. Mas essa participação não pode ser conduzida de qualquer maneira.

De fato, está comprovado através de investigações em modelos de participação democráticos (FISHKIN, 2015, p. 14-17) que há razões para a baixa participação popular:

Quadro 2 – Razões para baixa participação popular.

Ignorância Racional	O cidadão avalia se a sua opinião, dentre tantas outras milhões, pode ser levada em conta. Ou seja, por que se esforçar para se informar se o seu ponto de vista sequer será ouvido?
Respostas Aleatórias	As pessoas não gostam de admitir que não sabem sobre determinado assunto e, por isso, respondem de forma aleatória sem nunca ter pensado no assunto.
Bolha Política	As discussões políticas são feitas dentro de uma bolha, ou seja, pessoas com o mesmo pensamento, posição social e ideologia. Quando pessoas com pontos de vistas contrastantes se conhecem, falam sobre outras coisas que não política para não gerar uma situação desagradável.
Vulnerabilidade à Manipulação	Indivíduos que não possuem uma cultura participativa são mais propícios a manipulação e desinformação, pois possuem "impressões superficiais" sobre os assuntos da cidade. Pessoas mais persuasivas conseguem captar os desinformados, pois elas não possuem ideia do contexto geral.

Fonte: Elaboração própria com base em FISHKIN (2015).

Por todo o exposto, é urgente que os governos locais forneçam meios de participação popular de qualidade que permitam o envolvimento dos cidadãos nas decisões da cidade, numa perspectiva deliberativa e não apenas de responder sim ou não às pesquisas. Faz-se necessário reunir as principais questões que efetivamente precisariam ser debatidas, com participação deliberativa e com informação prévia sobre o que se está votando.

Para isso, Fishkin e Bohman defendem um modelo de participação capaz de oferecer "razões" para a deliberação, com mecanismos de legitimação democrática. Contudo, não pode ser qualquer tipo de participação, mas aquela que seja apta a preencher os requisitos deliberativos. Nesse contexto de arranjos democráticos participativos, Fishkin desenvolveu uma técnica denominada minipúblico, que visa popularizar a pesquisa deliberativa. Para o autor, as pesquisas de opinião clássicas não permitem que o entrevistado tenha conhecimento preciso do que se quer pesquisar, e acabam recebendo dados imprecisos e superficiais. Por isso, o método tem por objetivo tornar a "pesquisa de opinião" em "pesquisa de opinião deliberativa" em que os participantes são informados sobre o que se pretende deliberar (FISHKIN, 2015, p. 16-20). Trata-se de uma proposta inovadora que busca a democratização dos espaços de decisão na criação das políticas públicas, de forma a garantir direitos sociais, cidadania e desenvolvimento de competência àqueles que não participam do cenário político por serem naturalmente alijados tanto dos processos quanto dos espaços de decisões.

O modelo proposto por Fishkin foi introduzido em diversos países[1]: Austrália, Grécia, China, Coréia do Sul, União Europeia, Canadá e, inclusive, Brasil, onde o Governo do Rio Grande do Sul realizou, em 2008, uma pesquisa deliberativa

sobre valorização da carreira do servidor público[2]. De acordo com Fishkin (2015), essas pesquisas de opinião deliberativas permitem que uma amostra aleatória e representativa de um determinado público seja previamente informada sobre o que se pretende opinar, estimulando, com isso, a discussão, cultivando um processo informativo e contínuo.

No método minipúblico, em vez de convocar todos os beneficiários de um determinado serviço público para discutir a elaboração de uma política pública ou o que vai entrar na agenda, compõe-se um grupo menor, representativo desse macro público. É representativo não por votação. Os participantes são escolhidos de forma randômica, como num sorteio. Essa representatividade precisa ser a mais abrangente possível, para que nenhum grupo social seja excluído, principalmente os mais vulneráveis (FISHKIN, 2015). Assim, a fim de garantir que o mini público seja representativo daquela população também em termos de diversidade de pensamento e de experiências, ocorre uma escolha aleatória, embora se possa definir alguns critérios específicos como idade, gênero, dentre outros. Ao final, o que se pretende são diferentes pontos de vista. As pessoas escolhidas nesse processo randômico se voluntariam para a participação e podem, inclusive, receber incentivos, tais como: passagem, refeição ou algum valor não muito alto. O objetivo é permitir que pessoas mais vulneráveis e menos interessadas participem do processo deliberativo, tornando atrativa e possível a participação de todos os selecionados3.

Com efeito, uma vez definido o mini público, o processo passa por algumas fases. Na primeira fase, aplica-se um questionário aos participantes com objetivo de identificar o que eles pensam a respeito da implementação daquela política pública específica, ou seja, do problema que está sendo examinado. É a pesquisa de opinião simples, em que o participante responde apenas com base no seu conhecimento prévio (FISHKIN, 2015). Na segunda fase, todo aquele grupo de pessoas é exposto a uma multiplicidade de opiniões conflitantes a respeito daquele tema. São chamadas pessoas que vão expor a favor e contra determinadas posições, pessoas com formação técnica, pessoas com vinculação ideológica. Nesse ponto, o que se pretende é que o grupo receba o maior número de informações possível. Na terceira fase, os participantes são divididos em pequenos grupos para debater sobre tudo que ouviram. Nesses debates, pessoas conservadoras trocam ponto de vista com pessoas progressistas. O objetivo é que as pessoas ouçam e sejam ouvidas. Posteriormente, os pequenos grupos voltam a se reunir em forma de assembleia, para uma discussão ampla sobre as várias conclusões dos diversos grupos. Ao final, aplica-se novamente o mesmo questionário. Nesse ponto, os participantes não respondem mais com suas próprias convicções. Eles possuem embasamento teórico sobre o tema proposto. Com isso, o novo questionário conseguirá verificar, ao final, o nível de elevação informacional que o processo conseguiu gerar.

Significa dizer que, quão mais informadas sobre determinado assunto estão as pessoas, maior será o nível de mudança de opinião. Conforme afirmou Fishkin (2015, p. 142), ao final do processo deliberativo perpetrado pelo minipúblico, pode-se "observar como os participantes pensariam se notassem que sua voz importa e se tivessem boas condições para determinar sua opinião".

É mister destacar que o método vem sendo usado no mundo todo, com resultados positivos, permitindo que políticas públicas que teriam enfrentado grande resistência ou escolhas diferentes por parte da população sejam aceitas e decididas em conjunto com a população, reduzindo assim a distância entre o povo e os governantes. Na perspectiva de Fishkin, os cidadãos estariam satisfeitos por sentirem que suas opiniões merecem consideração e respostas por parte dos governos locais.

5. INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DIGITAL: APLICATIVO COLAB

Modelos mais modernos de participação chamados de democracia digital, democracia eletrônica, dentre outros nomes similares (GOMES, 2005), surgem a partir das novas estruturas tecnológicas eletrônicas proporcionadas pela popularização dos computadores e, principalmente, dos smartphones. Há uma vasta literatura[4] que discute os dispositivos e iniciativas para a expansão das oportunidades democráticas (governo eletrônico, voto eletrônico, voto on-line, transparência do Estado etc.), passando por novas oportunidades para a sociedade civil na era digital (cibermilitância, formas eletrônicas de comunicação alternativa, novos movimentos sociais) (GOMES, 2005, *apud* HILL e HUGHES, 1998).

Para este trabalho, importa inicialmente, entendermos o funcionamento do aplicativo Colab e como ele vem se desenvolvendo no Município de Niterói, por ser um contraexemplo do método minipúblico, que privilegia a participação deliberativa, dando voz à população para as decisões da cidade. Veremos que isso não ocorre no uso do aplicativo Colab que está mais associado a uma participação regulada pelo Estado. O aplicativo Colab é uma plataforma de participação digital que possibilita a participação dos cidadãos locais em diversas pesquisas de opinião formuladas pelo governo[5]. O objetivo, de acordo com o informado no sítio[6] do próprio aplicativo, é ampliar e potencializar os canais diretos com o cidadão, que responde a perguntas relacionadas a urbanização, plano de governo, política pública, orçamento e outros

temas relacionadas à cidade. Trata-se de uma iniciativa privada e vem sendo utilizado por diversos municípios no Brasil.

O Colab foi desenvolvido por uma startup[7], modelo Govtech[8], criado em 2013 com a finalidade inicial de zeladoria urbana, ou seja, fornecer possibilidades de apontar problemas urbanos nas cidades. Posteriormente, a startup passou a atuar em política e gestão pública, firmou contratos com governos e ampliou sua atuação para participação popular. O aplicativo foi aprimorado ao longo dos anos, atingindo seu maior grau de investimento e desenvolvimento em 2020 [9].

A dinâmica para participação é bem simples. O cidadão baixa o aplicativo em seu celular ou utiliza por meio do próprio site[10]. Realiza um cadastro inicial e já pode responder às consultas públicas relacionadas à sua cidade feitas pelo governo local.

Neste tópico apresentaremos dados do aplicativo Colab, que constituem uma amostra ilustrativa de como vem ocorrendo essa participação na cidade de Niterói. O objetivo não é mostrar os resultados das pesquisas de opinião feitas pelo governo local, mas sim apresentarmos recortes de quem tem participado, faixa etária, escolaridade e em qual bairro reside.

A escolha dessas variáveis se justifica para traçarmos um perfil do participante e comprovarmos a hipótese inicial da pesquisa de que a participação não é isonômica, ou seja, pessoas com mais escolaridade, que moram em bairros mais estruturados, com mais renda e tempo tendem a participar mais, o que implica em resultados finais enviesados e, em última análise, influenciando as ações do governo local que, por consequência, direciona orçamento sempre para problemas da cidade relacionados a esse público. Noutro ponto, essa análise permitirá que o governo estruture ações visando aumentar a participação de todos os moradores da cidade, particularmente daqueles que atualmente não são alcançados.

A Secretaria de Planejamento de Niterói forneceu os dados aqui apresentados e respondeu algumas perguntas sobre o funcionamento do aplicativo Colab. Foram usadas quatro consultas populares nessa pesquisa, todas realizadas em 2021:

Quadro 3 – Consultas populares utilizadas nessa pesquisa.

Plano Municipal de Saúde Participativo	A população contribuiu com sua opinião sobre quais áreas da saúde precisam ser priorizadas para elaboração do Plano Municipal de Saúde.
VLT Niterói – Gênero e Mobilidade	A consulta pública buscou conhecer quais meios de transporte a população utiliza, a opinião dos moradores sobre a implantação do VLT, além do papel da mulher na mobilidade urbana da cidade.
Plano de Retomada das Aulas	Mães, pais e responsáveis de alunos da Rede Municipal foram consultados sobre o impacto da pandemia nas famílias de crianças e adolescentes matriculados, com objetivo de aperfeiçoar o Plano de Retomada das Aulas.
Homenagem ao ator Paulo Gustavo	A população foi consultada para saber sua opinião sobre a mudança de nome de uma das principais ruas da cidade (Rua Coronel Moreira Cesar) para Rua Ator Paulo Gustavo.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pela Seplag Niterói (2021).

O Município de Niterói utiliza o aplicativo Colab para pesquisa de opinião simples desde o ano de 2017. Até março de 2021 foram realizadas 30 consultas públicas[11], dentre elas, duas relacionadas a mudanças estruturais na cidade: quiosques na orla de Icaraí-Gragoatá e melhorias no Campo de São Bento (Colab - Seplag Niterói). O aplicativo Colab faz parte do que se definiu como democracia digital, conforme definição do professor Wilson Gomes (2011, p. 9):

> Entendo por democracia digital qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smartphones, palmtops, ipads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política.

A democracia digital vem sendo desenvolvida como forma de garantir as liberdades de expressão, de opinião e de participação, assim como a transparência pública dos governos via internet. É uma possibilidade de aumentar as experiências de democracia direta (GOMES, 2011).

Na sequência, apresentaremos alguns resultados da participação popular no Município de Niterói, que constituem uma amostra ilustrativa de como a população vem utilizando o aplicativo e como o governo local vem se utilizando dessa participação na elaboração das políticas públicas. Os números relativos à participação dos moradores de Niterói têm como referência a quantidade de inscritos que seguem o município no aplicativo, isto é, daqueles que podem efetivamente participar das consultas, chegando ao total de 75.490 pessoas. Significa dizer que 6,78% dos cidadãos de Niterói estão cadastrados no aplicativo e encontram-se aptos a participarem das pesquisas de opinião desenvolvidas pela prefeitura.

Tabela 1 - Índice Participativo: percentual de seguidores por quantitativo de habitantes.

ÍNDICE PARTICIPATIVO	HABITANTES	SEGUIDORES NO COLAB
6,78%	515.317	75.490

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Colab em 2021.

Importante observar que, em 2015, ao completar um ano de utilização do aplicativo Colab, o Município de Niterói contava com 2.580 usuários cadastrados[12]. Em 2020, os usuários passaram para mais de 32.000[13]. Nota-se que a participação, em pouco mais de 6 anos, aumentou de forma significativa o número de usuários de Niterói cadastrados no Colab: 2.580 (2015), 32.000 (2020), 75.490 (2021) a partir de elaboração própria com base nos dados do Colab.

Esse aumento das participações ao longo dos anos é de suma importância e não se pode deixar de reconhecer que perpassa pelos esforços de divulgação do aplicativo na cidade e dos incentivos à população na participação. Contudo, o incremento da representatividade ainda é um desafio para os gestores públicos de Niterói, haja vista o baixo percentual de participação nas pesquisas de opinião verificado nas pesquisas isoladamente: abaixo de 5.000 (plano municipal de saúde participativo, VLT Niterói - gênero e mobilidade, plano de retomada de aulas) e de 34.414 (homenagem ao ator Paulo Gustavo) a partir de elaboração própria com base nos dados do Colab. Observa-se uma grande participação na pesquisa "Homenagem ao ator Paulo Gustavo", com 46% dos inscritos no Colab contribuindo com sua opinião. Importante destacar que a pesquisa "Homenagem ao ator Paulo Gustavo" gerou bastante comoção nos moradores da cidade. O ator, vítima de complicações do

vírus covid-19, aos 42 anos, nasceu e cresceu em Niterói, possuindo vínculos pessoais com a cidade. De fato, isso contribuiu para uma expressiva participação comparado com as outras pesquisas, conforme veremos nos demais gráficos.

5.1 Gênero

Além da consulta popular, o Colab possibilita que os cadastrados participem de outras iniciativas como: fiscalização, denunciando irregularidades; propostas, indicando obras e serviços a serem realizados pelo poder público; e avaliações, onde atesta a qualidade dos serviços. Essas outras funcionalidades do aplicativo serão trazidas apenas no contexto de gênero, para demostrar como o público é dividido de acordo com o tipo de interação. Quanto ao gênero[14], a participação varia de acordo com o tipo de interação com o aplicativo nessas categorias: consulta popular; fiscalização, propostas e avaliações. Em todas as amostras das pesquisas realizadas em 2021 no que se refere à consulta popular, a participação das mulheres é bem superior a dos homens. Contudo, nas participações que envolvem denúncia de irregularidade (fiscalizações), propostas de políticas públicas (propostas) e avaliação da qualidade dos serviços (avaliações) a participação masculina é maior. De fato, o percentual de homens e mulheres na participação digital não possui correspondência com a população de Niterói. De acordo com o IBGE[15], a população de Niterói estimada para 2020 é de 515.317 pessoas, sendo a porcentagem de mulheres correspondente a 53,7% e de homens 46,3%. Comparando com a população total de Niterói por gênero (mulheres 54% e homens 46%), percebe-se a discrepância na participação popular dos homens no aplicativo Colab, mesmo a população de mulheres sendo estatisticamente maior, conforme dados do IBGE. Nesse cenário, as recentes iniciativas no sentido de apurar e monitorar dados sobre a disparidade entre homens e mulheres abrem um campo importante de reflexão sobre o tema. Questões de gênero têm ganhado destaque na produção acadêmica nacional e internacional. Todavia, a conexão entre representatividade de gênero e legitimidade democrática é um tópico que precisa ser mais explorado e ganha relevância no contexto em que se dissemina a ideia de que a democracia perpassa pela participação igual de todos, principalmente no que diz respeito à mulher.

É sempre importante destacar a importância da representatividade que surte efeitos além das dimensões ideológicas, afetando a pluralidade e diversidade das políticas públicas, como a que se refere ao gênero ou à raça. Isso ocorre porque a representação política e jurídica evidencia a voz dos cidadãos em diferentes temas. Por isso, é importante que ocorram mais estudos sobre gênero nos processos decisórios e políticos das cidades, e que esses estudos sejam analisados e considerados pelos governantes (ANDRADE & PINTO, 2020).

5.2 Idade

No que se refere à idade, a média de participações nas quatro pesquisas estudadas demonstra que a faixa de idade que mais participa é entre 20 e 29 anos, seguida pelas idades de 30 a 39 anos.

Tabela 2 – Média de participações por idade nas quatro pesquisas.

Média de participações	
19 anos ou menos	7,7%
Entre 20 e 29 anos	32,4%
Entre 30 e 39 anos	28,0%
Entre 40 e 49 anos	15,6%
50 anos ou mais	16,4%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pela Seplag Niterói – 2021.

Quanto a participação por idade nas consultas públicas, pode-se analisar qual a idade das pessoas em cada pesquisa. Observa-se que no "Plano de Retomada das Aulas", quase 50% por participantes tinham idade entre 30 e 39 anos. Isso se deve ao fato de os pais de alunos em período escolar terem sido o público-alvo da pesquisa[16]. Já na pesquisa "Homenagem ao Ator Paulo Gustavo", quem mais opinou foram jovens entre 20 e 29 anos. Essa pesquisa foi elaborada por autoria própria com base nos dados fornecidos pela Seplag Niterói – 2021.

Na segunda edição da pesquisa Juventude Conectada, idealizada pela Fundação Telefônica Vivo e realizada em parceria com o Ibope Inteligência e com o Instituto Paulo Montenegro[17], foram entrevistadas 1.440 pessoas por todo o território nacional, em 2015, traçando um perfil do jovem na Internet. No eixo ativismo e participação social dos jovens conectados, um terço dos jovens que participaram da pesquisa Juventude Conectada afirmam não ter tido nenhum envolvimento com participação social em 2015. Contudo, o uso da internet foi majoritariamente para práticas básicas nas redes sociais online: comentários sobre mobilizações sociais, repasse de convites recebidos e o compartilhamento ou o "curtir" informações; um quinto deles criou eventos para mobilização, postou vídeos e fotos de autoria própria. Os jovens estão conectados. Contudo, precisam de vínculos pessoais que os estimulem a maior participação. O aplicativo Colab tem um enorme potencial entre os mais jovens, por ser uma ferramenta utilizada no celular e de fácil utilização. Daí a emergência de práticas de engajamento juvenil que falem diretamente com essa população.

5.3 Escolaridade

Conforme média das pesquisas apresentada na tabela 3, a escolaridade de quem mais responde às consultas populares é de ensino superior completo, com 43%, seguido pelo ensino superior incompleto, com 21% e ensino médio completo, com 17% de participação.

De maneira geral, o percentual de indivíduos que participa das consultas públicas possui ensino superior completo ou incompleto, considerando essa população com um percentual de mais de 60% quando agrupados.

Nota-se que o menor percentual de participação está relacionado a níveis escolares mais altos, como mestrado e doutorado. Da mesma forma, níveis mais baixos de escolaridade, como ensino fundamental completo e incompleto também participam muito pouco das pesquisas.

Tabela 3 – Média de participações por escolaridade nas quatro pesquisas.

Média de participações	
Doutorado	3,2%
Mestrado	7,7%
Superior completo	42,7%
Superior Incompleto	21,0%
Médio Completo	17,0%
Médio Incompleto	4,8%
Fundamental Completo	1,8%
Fundamental Incompleto	1,8%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Seplag Niterói – 2021.

No recorte por pesquisa, a única consulta em que o ensino superior completo não foi maioria ocorreu no "Plano de Retomada das Aulas", cujos participantes possuíam ensino médio completo. A participação de pessoas com ensino fundamental completo e incompleto é bastante reduzida em todas as pesquisas, o que demonstra que é preciso avanço no engajamento dessa população especificamente.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019, a proporção de pessoas com idade de 25 anos ou mais que possuía ensino médio completo era de 48,8% dos brasileiros. Já o percentual de pessoas com ensino superior completo chegou a 17,4%[18]. A pesquisa ressalta que na faixa dos que não concluíram o ensino médio ou com ensino fundamental completo e incompleto encontra-se cerca de 44,7% dos brasileiros.

Considerando as variáveis apresentadas, Vaz (2013) assevera que a escolaridade dos indivíduos nas participações democráticas é importante para que a sociedade civil possa influenciar de forma eficiente os processos decisórios com argumentos, debates e negociações de suas propostas e ações. Significa dizer que a educação é determinante para que isso ocorra.

5.4 Bairro

Das quatro pesquisas de opinião que ocorreram no ano de 2021 através do aplicativo Colab, participaram cidadãos de diversos bairros da cidade: Icaraí, Santa Rosa, Fonseca, Piratininga, Itaipu, Centro, Ingá, Barreto, Engenhoca, Caramujo e outros não especificados. Como se pode notar na Tabela 4, que apresenta o recorte da participação popular por bairros, Icaraí tem a maior concentração de pessoas que responderam à consulta no aplicativo Colab, totalizando quase 30% de interações, seguido por Santa Rosa com 8,7%. Comparando com o bairro de Santa Rosa que está em segundo lugar nas médias de participação na consulta popular, o bairro de Icaraí reúne o triplo de participação. Nos bairros de Caramujo e Engenhoca são perceptíveis os baixos níveis de participação democrática, visto que juntos não somam nem 1% de participação nas consultas populares elaboradas pelo município

Tabela 4 – Média de participações por bairro nas quatro pesquisas

Média de participações			
Icaraí	27,4%	Piratininga	4,1%
Santa Rosa	8,7%	Barreto	3,9%
Fonseca	7,6%	Engenhoca	0,5%
Itaipu	5,5%	Caramujo	0,4%
Ingá	4,9%	Outros	32,1%
Centro	4,8%	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Seplag Niterói – 2021.

Importante ressaltar que os dados apresentados pelo Colab, no presente momento, não trazem um recorte de renda. Por isso, no recorte de participação por localidade, há uma análise indireta da capacidade econômica dos participantes, de acordo com o bairro que o indivíduo mora. Percebe-se que há uma assimetria de participação no que se refere aos bairros do município. Ocorre concentração de participantes de Icaraí em três pesquisas, com porcentagens bem maiores que a maioria dos outros bairros. Apenas na consulta do "Plano de Retomada das Aulas" não foi apresentado nenhum dado de participação neste bairro. Essa pesquisa foi elaborada por autoria própria com base nos dados fornecidos pela Seplag Niterói – 2021. Uma análise da configuração das pesquisas de opinião realizadas pela Prefeitura de Niterói sugere, conforme já apontou Vaz (2013), que moradores de bairros de classe alta e/ou com renda mais alta são mais propensos a ocupar espaços de participação democrática. Isso significa que, "em última instância, indivíduos e grupos detentores dos recursos necessários à participação são, afinal, aqueles com maior potencial de influenciar os processos públicos de tomada de decisão" (VAZ, 2013, p. 8). Alguns bairros da cidade sequer possuem visibilidade na pesquisa, pois constam como "outros" e representam uma porcentagem consideravelmente alta, com média de 32%.

É de suma importância a verificação dessas localidades, a identificação desses indivíduos e a pesquisa das opiniões referentes a essas pessoas, com vistas a uma participação efetiva no desenvolvimento das políticas públicas.

5.5. Algumas Observações sobre o Colab e a Participação em Niterói

O presente estudo, ao analisar os dados do aplicativo Colab apresentados pela Prefeitura de Niterói, identificou que as diversas pesquisas de opinião que vêm ocorrendo ao longo dos anos e se intensificaram no último ano, permitiram entender como a participação direta da população nas questões da cidade vem se desenvolvendo.

Novas formas de participação através da tecnologia são importantes para o desenvolvimento de uma cultura participativa. Contudo, conforme salienta Avritzer (2008, p. 44), apesar de ser "um dos países com o maior número de práticas participativas", o Brasil ainda é "um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda".

Nesse sentido, aprofundar o conhecimento da participação popular e da forma como ela vem sendo desenvolvida é de suma importância, buscando identificar quem participa e como essa participação tem ocorrido.

Os dados da participação da população de Niterói no aplicativo Colab demonstraram uma série de falhas que precisam ser enfrentadas pelo governo local. Nesse cenário, a avaliação e o monitoramento dos dados gerados pelo aplicativo deve ser uma constante, diante da importância de se conhecer os problemas que fazem com que apenas 6,78% da população de Niterói se interesse pelos assuntos da cidade.

É preciso avaliar porque as pessoas não têm participado, se por falta de tempo ou falta de interesse; se há exclusão digital dos moradores da cidade mais vulneráveis e como essa exclusão tem atrapalhado e influenciado a participação (SAMPAIO, 2011); além de entender como tem ocorrido a divulgação das pesquisas pelo governo. Trata-se de um verdadeiro monitoramento da participação digital.

Em que pese não termos desenvolvido uma análise relacionada à renda dos participantes das pesquisas, indiretamente, analisando o bairro e a escolaridade dos que responderam às consultas populares, o estudo demonstra que a população mais pobre da cidade, com menos educação e que mora nos bairros mais afastados, sequer é representada pelo aplicativo.

Faria (2005) ressalta a importância da presença e do engajamento do gestor. É preciso o desenvolvimento de iniciativas que visem minimizar as barreiras digitais da população mais vulnerável da cidade.

Outra deficiência identificada é a falta de um recorte por raça. É preciso assumir que a diversidade e suas implicações fazem parte da legitimação do processo democrático, e isso abarca além da raça, a orientação sexual, a origem social e profissional. Todos esses fatores são preponderantes no debate sobre políticas públicas e acesso à cidade democrática.

É preciso ampliar o acesso à internet gratuita e melhorar a qualidade da conexão. Essas são medidas fundamentais para inclusão das pessoas mais vulneráveis que ainda não participam das consultas públicas. A prefeitura deve se empenhar e oferecer wi-fi em praças, parques, vias de fluxo e estações de ônibus. Isso também aumentará o potencial de participação dos jovens que são excluídos por falta de acesso à conexão de internet (JUVENTUDE CONECTADA, 2016).

Observa-se que o recorte de raça deixa de ser uma variável na avaliação e monitoramento do aplicativo, pois a política pública de participação digital regulada pelo governo local trata o público dentro de uma homogeneidade totalmente irrealista, sem considerar as particularidades dos cidadãos, mas de acordo com uma ideia de serviço acessível a todos.

Outra barreira que precisa ser considerada é a desigualdade. Desigualdade de acesso, de território e de infraestrutura. As políticas de inclusão social precisam enfrentar essas e outras desigualdades e possibilitar que todos os atores reivindiquem participar autonomamente das decisões da cidade (FARIA, 2005).

Por outro lado, o que o Colab tem fornecido atualmente é um simulacro de participação popular sem qualquer peso na formação da agenda das políticas públicas, com escolhas e participações enviesadas, sem qualquer conexão com a totalidade da população. Ao final, o que deveria estar a serviço da democracia é transformado em um produto a serviço da formação de um público indistinto de usuários.

Por fim, as pesquisas de opinião devem ser desenvolvidas com indicadores sociais que permitam identificar quem participa, onde essas pessoas se localizam na cidade e quais suas principais características, a fim de possibilitar o desenvolvimento de práticas de engajamento para quem está à margem dessa participação. Em última instância, essas falhas sugerem que a participação pelo aplicativo Colab possui vícios que podem influir no processo democrático, o que implica em vieses nos resultados das pesquisas de opinião engendradas pelo governo local, podendo desvirtuar o desenvolvimento das políticas públicas e a oferta de bens e serviços para a população.

6. PARA ALÉM DE HABERMAS: MINI PÚBLICO E COLAB NUMA PERSPECTIVA DELIBERATIVA

A esfera pública habermasiana é inicialmente composta por pessoas privadas que se dispõem a discutir temas de interesse comum que, de alguma forma, se equilibram com os interesses do Estado. Há, na verdade, uma mediação do interesse de todos, alicerçado na argumentação e na deliberação (SANTOS, 2019). É nesse sentido que Perlatto (2012) afirma, ainda, que a esfera pública é um meio termo entre a esfera privada e o Estado.

Significa dizer que a democracia deliberativa desenvolvida por Habermas a partir da esfera pública, tem a participação do povo (esfera privada), mas também conta com o apoio do Estado para sua concretização. É preciso que o Estado faça parte desse ideal, que sejam desenvolvidas políticas públicas para que a deliberação ocorra da forma mais abrangente possível. De fato, é importante contextualizar o conceito de esfera pública a partir da realidade e de cenários sociais próprios de determinada localidade, sob pena de não delimitarmos os vieses existentes nas particularidades e imprimirmos um conceito elitista a realidades distintas. Por isso, é urgente que instrumentos de participação social, deliberativos ou digitais, estejam conectados com o povo e atendam às realidades dessa população. Nesse sentido, pudemos avaliar nesse trabalho instrumentos deliberativos como o método minipúblico e o aplicativo Colab, identificando na teoria e na prática como ocorre a participação popular no cenário de Niterói.

De forma conceitual, esses instrumentos deveriam permitir uma forte participação popular na criação, implementação e monitoramento das políticas públicas, o que é fundamental nas democracias modernas. O objetivo principal é o desenvolvimento de políticas públicas vinculadas à realidade das pessoas e que impeçam gastos públicos desnecessários, afinal, a população que enfrenta os problemas diários é quem conhece as questões locais.

Ao trazermos os fundamentos do método minipúblico para dentro do aplicativo Colab teríamos uma participação digital atrelada a um público atento, bem informado e menos suscetível de ser enganado e persuadido. Isso porque o minipúblico, conforme explicitado no capítulo 4, permite que se conheça a razão e os fundamentos sobre aquilo que se quer deliberar (FISHKIN, 2015). Com efeito, esse atrelamento de tecnologia digital e minipúblico já foi experimentado por Fishkin (2015) demonstrando ser possível sua adaptação à democracia deliberativa[19].

Nota-se que a pesquisa deliberativa é um passo a frente na pesquisa de opinião simples desenvolvida pelo Colab. Seu objetivo é identificar como os cidadãos opinariam se tivessem condições favoráveis para ponderar as questões locais, quais decisões tomariam se possuíssem todas as informações necessárias para deliberar e, ainda, como agiriam se soubessem que sua voz importa (FISHKIN, 2015). De fato, permitir que se conheça os temas que são postos pelo governo para deliberação, fornecendo discussões e entendimentos prévios sobre os assuntos da cidade, é o que se almeja numa democracia deliberativa plena. Entretanto, o estudo do Colab trouxe à tona uma série de fatores a constranger o desenvolvimento da democracia digital na cidade de Niterói.

Inicialmente, constatou-se que o aplicativo Colab, sendo uma pesquisa de opinião simples, onde os participantes não possuem qualquer informação anterior sobre os temas postos na pesquisa, não é um exemplo de democracia deliberativa. Ao contrário, trata-se bem mais de um contraexemplo do método minipúblico ou aquilo que ele não pretende ser. Dado o fato dessa pesquisa analisar teoricamente o minipúblico e empiricamente o Colab, essa constatação é importante. Significa dizer que o Colab não permite uma deliberação, mas uma participação digital pura, ainda assim com algumas reservas.

Noutro ponto, os dados do aplicativo Colab trazidos nessa pesquisa evidenciam que a participação digital ofertada pelo governo de Niterói é apenas um instrumento de dominação[20] de parcela da sociedade e não uma possibilidade de

transformação política. O que vemos é o retorno à esfera pública habermasiana: seletiva, pois condiciona quem vai participar das discussões da cidade e quais temas serão abordados (PERLATTO, 2012), e excludente, já que grupos minoritários como mulheres, negros, indígenas e pobres são apartados das discussões da cidade ou, simplesmente, colocados em lugares subordinados (AVRITZER & COSTA, 2004).

Um dos principais aspectos da participação social de massa, de acordo com Fishkin, é a representatividade. Em qualquer caso, os participantes precisam ser uma amostra real, representativa da população em geral. O autor ainda acrescenta que "com uma amostra tão pequena, não há maneira crível de generalizar os resultados e as conclusões do projeto seriam apenas sugestivas". De fato, a baixa participação impede que se sustente a principal base da democracia deliberativa: combinação de igualdade política e deliberação (FISHKIN, 2015, p. 141). É nesse ponto que o Colab apresenta sua maior deficiência. Não se pode negar que a democracia moderna perpassa por novos instrumentos de participação e isso inclui os modelos digitais. Entretanto, as dificuldades para a efetividade são inúmeras e não podem ser ignoradas (SAMPAIO, 2011).

Métodos inovadores como o minipúblico e o aplicativo Colab podem possuir premissas que alimentam processos opressivos, sob uma falsa alegação de fomentar a participação. Em última análise, a depender da forma como são utilizados, instrumentos democráticos podem contribuir para a manutenção do status quo (MENDONÇA, 2013).

Para Mendonça (2013), os pressupostos da deliberação como igualdade, racionalidade e possibilidade de consenso, ao cabo, suprimem "a percepção de desigualdades profundas, ocultando o modo como o consenso racional pode reproduzir anseios de grupos dominantes". E acrescenta que o "modelo deliberacionista, com suas exigências formalistas, mascararia relações de dominação, reforçando-as".

No cenário atual da democracia digital perpetrada pelo Colab no município de Niterói foi demonstrado que o modelo não é suficiente para permitir a autonomia dos sujeitos e torná-los agentes transformadores de suas realidades. Contudo, esses modelos de participação podem ser úteis se pensados de forma a buscar a efetividade na participação popular.

Métodos e modelos democráticos de participação precisam ser confrontados com a realidade, sempre voltados para os fenômenos sociais concretos e para a efetividade da democracia. Por isso, estudos e pesquisas precisam ser desenvolvidos numa análise crítica sobre as relações de poder, com vistas a superar as condições de opressão social (MENDONÇA, 2013).

O aplicativo Colab, mesmo como contraexemplo de participação deliberativa, mobiliza diferentes secretarias que elaboram as pesquisas, gera esforço de pessoal capacitado em tecnologia da informação e, ainda, vontade política da Prefeitura de Niterói[21].

Em que pese todas as falhas encontradas, o aprimoramento desses instrumentos democráticos como o Colab e o minipúblico deve ser uma constante. Sampaio22 (2011, p. 507) assevera a necessidade de se "incentivar não apenas a simples votação, mas o engajamento cívico, a discussão pública e a busca de resultados mais justos e amplos". E é importante que isso ocorra em todos os processos democráticos de participação.

7 CONCLUSÃO

Em última análise, as pesquisas deliberativas, assim como as consultas públicas desenvolvidas pelos governos, podem permitir que o povo participe diretamente da construção das políticas públicas, principalmente no âmbito local de poder, onde os governantes estão mais próximos da população.

A discussão de problemas públicos com informações prévias e bem fundamentadas é capaz de aumentar a eficácia política dos cidadãos. As pessoas se sentem empoderadas e encorajadas a querer uma cidade melhor. A res pública passa a ser efetivamente de todos e as pessoas se sentem responsáveis pela construção de uma cidade melhor e mais igualitária.

É importante ressaltar que o poder público tem papel primordial nesse cenário. Instrumentos de participação como o método minipúblico e o aplicativo Colab são apenas um recurso dentre tantos outros ainda pouco experimentados. A democracia é o caminho para reformas sociais mais profundas na sociedade, mas para isso é preciso um governo local comprometido no oferecimento de meios de participações igualitárias e isonômicas.

Isso não significa que deixarão de existir interesses pessoais por parte dos atores sociais. A democracia deliberativa perpassa por essas disputas de poder e interesses. O importante é que o Estado, os movimentos sociais, a população e a academia consigam operar em conjunto uns com os outros, com respeito e validando seus posicionamentos (MENDONÇA e SANTOS, 2009).

Esse estudo não se encerra aqui, o projeto de pesquisa do Mestrado amplia as perspectivas trazidas nesse trabalho e expande todos esses temas, numa análise empírica do Colab e do método minipúblico, numa perspectiva comparativa. O objetivo é analisar não apenas o que o indivíduo pensa, mas como ele responderia à pesquisa de opinião se fosse mais bem informado sobre o que se pretende deliberar.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. A democracia deliberativa habermasiana: o orçamento participativo como instrumento viabilizador da transformação urbana. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ANDRADE, Mariana Dionísio de; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. Políticas públicas para a articulação de gênero e raça: meios para garantir a representatividade política e jurídica da mulher negra no Brasil. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 10, n. 2 p. 295-316, 2020. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article /view/6772. Acesso em: 20 abr. 2021.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p.703-728, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_ arttext&pid=S0011-52582004000400003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 nov. 2020.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião pública, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002. Acesso em: 20 nov. 2020.

BOHMAN, J, Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge, Ma., MIT Press, 1996.

COHEN, J. & ARATO, A. Civil society and political theory. Cambridge, Ma. / London: MIT Press, 1992.

FARIA, C.F. O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul. Tese de Doutoramento, Departamento de Ciência Política UFMG, 2005.

FISHKIN, J. S. Democracy and deliberation. New directions for democratic reform. New Haven: Yale University Press, 1991.

_____. Quando o povo fala: democracia deliberativa e consulta pública. Tradução: Vitor Adriano Liebel, Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: Calhoun, Craig (Ed.). Cambridge; London: MIT Press, 1992, p.109-142.

FUNDAÇÃO TELEFÔNICA. Juventude Conectada, 1. ed. - São Paulo: Fundação Telefônica Vivo, 2016. Disponível em: http://fundacaotelefonica.org.br/wp-content/uploads/pdfs/ Juventude-Conectada-2016.pdf. Acesso em: 02 fev. 2018.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2006.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. Revista Fronteiras, São Leopoldo, v. VIII, n. 3, 2005. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394. Acesso em: 10 mai. 2021.

_____. Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.). Internet e Participação Política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011.

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações

quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Educação 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101736. Acesso em: 25 mai. 2021.

MAIA, Rousiley. Representações políticas de atores cívicos: entre a imediaticidade da experiência e discursos de justificação. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 27, n. 78, fev. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n78/v27n78a07.pdf. Acesso em: 17 dez. 2020.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 nov. 2021.

MARONA, Marjorie; AVRITZER, Leonardo. A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. Dados, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000200359&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 nov. 2020.

MELO, Daniela Tranches de. A influência dos movimentos sociais na normatização e efetivação das políticas públicas: a experiência do Movimento Sanitário e do Sistema Único de Saúde. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 306. 2013.

MENDONÇA, R. F. Teoria crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis. Opinião Pública, Campinas, vol. 19, n. 1, p. 49-64, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000100003. Acesso em: 03 nov. 2020.

_____.; SANTOS, D. B. A cooperação na deliberação pública: um estudo de caso sobre o referendo acerca da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 52, n. 2, p. 507-542, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000200007. Acesso em: 05 abr. 2021.

MIGUEL, L. F. Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta. Opinião Pública, Campinas vol. 20, n. 1, p. 118-131, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-62762014000100006. Acesso em: 03 nov. 2020.

NASCIMENTO, Alexandre Ferreira do; DESLANDES, Suely Ferreira. A construção da agenda pública brasileira de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Physis, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 1171-1191, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312016000401171&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 dev. 2020.

PERLATTO, Fernando. Habermas, a esfera pública e o Brasil. Revista Estudos Políticos, 2012, pp. 78–94. Disponível em: https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/view/38620. Acesso em: 20 nov. 2020.

ROCON, Pablo C. *et al*. Dificuldades vividas por pessoas trans no acesso ao

Sistema Único de Saúde. Ciência & Saúde Coletiva, v. 21, n. 8, p. 2.517-2.526, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232015218.14362015. Acesso em: 13 fev. 2020.

SABATINI, F.; SEPÚLVEDA, C. e BLANCO, H. Participación Ciudadana para Enfrentar los Conflictos Ambientales. Santiago: Ediciones Cipma, 2000.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Democracia Digital no Brasil: uma prospecção das iniciativas relevantes. Revista Eletrônica de Ciência Política, [S.l.], v. 4, n. 1-2, dec. 2013. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/33449. Acesso em: 07 jun. 2021.

_____. Instituições Participativas Online: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital. Revista Política Hoje, [S.l.], v. 20, n. 1, set. 2011. ISSN 0104-7094. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/3819. Acesso em: 03 jun. 2021.

_____. Quão deliberativas são discussões na rede?: um modelo de apreensão da deliberação online. Revista de Sociologia e Política [online]. 2012, v. 20, n. 42, p. 121-139. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000200010. Acesso em: 07 jun. 2021.

SANTOS, Wanderson Barbosa dos. Participação coletiva e arenas de deliberação – Sobre o conceito de esfera pública em Jürgen Habermas. Revista Abordagens, João Pessoa, v.1, n.2, p. 84-107, ago./dez.2019. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/rappgs/article/view/47691. Acesso em: 15 nov. 2020.

SARMENTO, D.; NETO, C. P. S. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2010.

VAZ, Alexander Cambraia N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. Revista Brasileira de Ciência Política [online]. 2013, n. 10, p. 63-106. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000100003. Acesso em: 20 mai. 2021.

CAPÍTULO 12

GESTÃO DA MOBILIDADE URBANA EM NITERÓI:

Visão da população sobre o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável 2019

Andrea Buschmann Dytz

Sérgio Sousa Montalvão

Maurício de Souza Leão

RESUMO

A publicação da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, foi o fator motivador para muitos municípios criarem os mecanismos necessários à implantação de suas políticas nesta área. A política nacional de mobilidade urbana, criada através desta legislação, determina que os municípios apresentem um Plano de Mobilidade Urbana como condição para receberem recursos federais. Niterói incluiu no seu Plano de Mobilidade uma implicação a mais, a necessidade de agregar ao seu objetivo o atendimento a parâmetros de sustentabilidade e melhoria da qualidade de vida do cidadão. A fusão de mobilidade urbana e sustentabilidade tem sido um dos maiores desafios da Administração Pública, cabendo aos governos encontrarem caminhos melhores de gestão pública que proporcionem uma melhor qualidade de vida à população. Dentro deste contexto de mobilidade urbana sustentável surge a questão norteadora dessa pesquisa: quais foram as efetivas ações tomadas pelo município de Niterói? De forma a quantificar e qualificar a abrangência do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável e conhecer qual os sentimentos e aspirações da população, foi realizada uma pesquisa de campo, no qual será apresentada a percepção que a população está tendo destas mudanças e o impacto que a execução do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável está gerando.
Palavras-chave: Mobilidade urbana, Lei 12.587/2012, sustentabilidade, satisfação da população.

ABSTRACT

The publication of Law No 12.587/2012, establishing the guidelines of the National Policy on Urban Mobility, was the starting point for many municipalities to create necessary mechanisms for the deployment of a management policy in this area. The national policy of urban mobility, created by this Law, determines that which municipality must present your own Urban Circulation Plan as a condition for receiving federal resources. The municipal district of Niterói added in their own Mobility Plan one more implication: The necessity of including to your goal the compliance with parameters of sustainability and the improvement in citizen's quality of life. The fusion of urban mobility and sustainability has been one of the major challenges of the Public Administration, leaving it up to the governments to find better ways of public management that provide a better quality of life for the population. Within this context of sustainable urban mobility the guiding question of this research arises: which were the effective actions taken by the municipality of Niterói? In order to quantify and qualify the scope of the Sustainable Urban Mobility Plan and get to know the feelings and aspirations of the population, a field research was carried out, in which will be presented the population's perception about the changes and impacts caused by the execution of the Sustainable Urban Mobility Plan.
Key-words: Urban Mobility, Law Nº 12.587/2012, sustainability, population satisfaction.

1 INTRODUÇÃO

Para que possamos entender os obstáculos presentes na gestão da mobilidade urbana em Niterói é preciso conhecer o contexto existente na cidade, isto é, a distribuição das vias, seus gargalos, a distribuição dos modais de deslocamento, incluindo nisso a parcela da população que se utiliza das ciclovias no município. Aliado a isso, precisamos saber as particularidades da própria Lei 12.587/2012 e quanto e como esta impacta o município de Niterói, uma vez que foi o fator gerador do Plano de Mobilidade Urbano (PMU), bem como entender a importância das questões inerentes à sustentabilidade, seja a nível geral, como aquilo que se deseja a nível do município de Niterói.

A necessidade de adequação à Lei 12.587/2012 fez com que o município de Niterói colocasse em prática a elaboração do seu Plano de Mobilidade Urbana Sustentável – PMUS. No artigo 24, a Lei 12.587/2012, ficam estabelecidos todos os parâmetros que devem estar contidos no PMU, bem como o prazo de atendimento. No caso do Município de Niterói, a data limite é 12 de abril de 2022. Niterói possui uma preocupação muito grande com a sustentabilidade, tendo como um dos seus objetivos no PMUS o incentivo aos modos de transporte não motorizados. Assim, o município pretende criar uma rede de ciclovias até 2023, de forma a interligar todos os bairros, criando ferramentas de mobilidade que permitam o maior uso de bicicletas por parte de toda população, trazendo a estas pessoas uma melhor qualidade de vida e uma diminuição do sedentarismo.

Realizar obras que alteram a mobilidade de toda uma população, muitas vezes pode trazer obstáculos momentâneos, principalmente para as populações presentes nas regiões envolvidas diretamente pelas intervenções urbanas necessárias. Conhecer as opiniões desta parcela da população é fundamental para demonstrar a preocupação e interesse da Administração Pública. Para podermos quantificar esta satisfação popular, foi desenvolvida uma pesquisa de campo em 2021, utilizando a metodologia "Survey", através do envio de um questionário para moradores e pessoas que trabalham ou visitam a cidade de Niterói regularmente, através das plataformas de mídia social, Facebook, Messenger, Instagram e Whatsapp, onde foram coletadas as informações necessárias ao desenvolvimento do presente estudo, tais como:

a) dados de identificação geral: gênero, idade, escolaridade e região de residência;

b) conhecimento sobre o PMUS e as obras realizadas;

c) qual a opinião do entrevistado sobre a importância que ele destaca para cada intervenção urbana realizada.

O artigo foi estruturado de modo a contemplar ao objetivo estabelecido de se conhecer as ações tomadas pelo município de Niterói para atender ao seu Plano de Mobilidade Urbana Sustentável e qual foi a percepção da população quanto a este plano, iniciando-se a partir de uma contextualização histórica sobre o tema sustentabilidade e as Leis que foram desenvolvidas no Brasil relativas à mobilidade urbana e o plano diretor de Niterói idealizado em 1992. Posteriormente aborda-se o tema da mobilidade urbana sustentável e o PMUS 2019 de Niterói, bem como apresenta os resultados obtidos através da pesquisa de campo.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DE SUSTENTABILIDADE

De forma a compreender as motivações que levaram o município de Niterói a seguir uma trajetória de gestão de mobilidade urbana focada em parâmetros de sustentabilidade, cujos resultados podem ser encontrados no PMUS, é preciso entender o contexto histórico por trás disso.

Temos nos anos 80 do século XX, a definição do que passamos a conhecer como o conceito de desenvolvimento sustentável. Divulgado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o relatório "Nosso Futuro Comum" assinalou que este deveria ser compreendido como "o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades" (WCED – World Comission on Environment and Development, 1987).

Podemos encontrar diversas definições para desenvolvimento sustentável, nos mais variados artigos, sendo um conceito bastante amplo, porém, podemos restringi-lo à ideia básica de que o desenvolvimento presente deve ocorrer gerando e garantindo uma sustentabilidade futura. O atendimento de nossas necessidades, isto é, tudo aquilo que precisamos para sobreviver e ter uma adequada qualidade de vida, não pode comprometer a continuidade dos recursos necessários para atender as gerações futuras (Seabra, 2013).

O Rio de Janeiro foi o palco da primeira fase da difusão do conceito de desenvolvimento sustentável. A ECO92, primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, inseriu, nas agendas dos países participantes, recomendações para o alcance deste tipo de desenvolvimento. A partir destes dois eventos, WCED e ECO92, encontramos uma evolução conceitual sobre o tema sustentabilidade, bem como diversas contribuições através de diversos outros eventos pelo mundo nas próximas duas décadas, conforme o quadro 1.

O ano de 1997 foi marcado pela assinatura do Protocolo de Kyoto, indicando o início de uma nova fase específica da sustentabilidade em transportes, tendo impacto direto sobre os novos parâmetros para gestão de mobilidade urbana.

Os compromissos assumidos pelas nações para redução da emissão de gases poluentes tiveram resultado direto na sustentabilidade em transportes. Sistemicamente, o conjunto de elementos e ligações, fatos particulares e características do espaço urbano local são considerados no sistema de mobilidade urbana como um todo e, constituem uma identidade global.

Para a presente abordagem, é fundamental definir o que é sustentabilidade em transportes, consistindo em atender as necessidades de acessibilidade e mobilidade atuais e futuras com reflexos positivos dentro das dimensões ambiental, econômica e social. Segundo Güell (2006), os impactos negativos locais produzidos pela mobilidade urbana indicam a necessidade de avançar além da elaboração de diretrizes, e que os padrões atuais de mobilidade devem ser enquadrados nos princípios da sustentabilidade, a partir do equilíbrio entre as dimensões. Um dos caminhos que apontam para o equilíbrio das dimensões da sustentabilidade consiste numa boa gestão.

Quadro 1 – Evolução conceitual e enfoque das contribuições acerca da sustentabilidade

Ano	Evento	Contribuição	Foco	Dimensão
1987	Conferência Mundial realizada pela Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED)	A sustentabilidade surge do conceito de desenvolvimento sustentável e introduz a definição padrão "o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades"	Necessidades	Social Global
1992	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92)	Reforça o conceito de sustentabilidade que preside todos os debates iniciando o processo de entendimento entre as nações e compromissos socioambientais, consolida-se a indissociabilidade entre desenvolvimento e conservação do meio ambiente	Compromissos sócio-ambientais	Social Ambiental Global
1992	Conferência Europeia sobre o futuro dos transportes	Publicação do 1º Livro Branco (Crescimento, Competitividade e Emprego) traçando as grandes linhas do desenvolvimento futuro da Política Comum de Transportes e tendo como "pilar Mestre" a abertura do mercado de transporte	Diretrizes Políticas	Economia Institucional Global
1994	Primeira Conferência Europeia das Cidades	Estabelece valores básicos e estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável nas áreas urbanas, especifica estratégias de implementação da Agenda 21	Diretrizes Políticas	Social Ambiental Economia Institucional Global
1996	Segunda Conferência Global para os Assentamentos Humanos – Habitat II	Inclusão do conceito de sustentabilidade no contexto urbano através do plano global de ação destinado a orientar a atuação e as iniciativas dos Governos e sociedade civil em prol da melhoria das condições de vida visando promover o desenvolvimento sustentável	Diretrizes Políticas	Institucional Local
1996	Segunda Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis	Início do processo de elaboração de Agenda 21 Local	Diretrizes Políticas	Institucional Local
1997	Conferência Mundial realizada pela Organização das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento	Compromisso entre nações – Calendário de metas para redução de gases poluentes em 5,2% no período de 2008 a 2012 (primeiro período de compromissos)	Compromissos Sócio-ambientais	Institucional Global

2000	Terceira Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis	Reforça a importância das autoridades locais na promoção do desenvolvimento sustentável e define o primeiro conjunto de indicadores europeus de sustentabilidade	Indicadores de Sustentabilidade	Institucional Regional Local
2000	Assembleia do Milênio realizada pela Organização das Nações Unidas	Avaliação dos principais problemas mundiais, diagnosticados com base nas conferências mundiais da década de 90. Essa análise estabeleceu um conjunto de macro objetivos a serem alcançados através de ações concretas dos governos e da sociedade até 2015.	Diretrizes políticas	Institucional Local
2001	Conferência Europeia sobre o futuro dos transportes	Livro Branco que estabelece uma agenda para a política de transportes até 2010 e que foi atualizado em 2006	Diretrizes Políticas	Institucional Regional Local
2002	Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (CMDS) (Rio + 10)	Progresso significativo rumo à consolidação de um consenso global e de uma parceria entre todos os povos do planeta	Consciência Global	Social Global
2004	Quarta Conferência Europeia das Cidades e Vilas sustentáveis	Reconhece o papel do planejamento e desenho urbano e a interdependência entre o transporte, saúde e meio-ambiente e a necessidade de promover modelos de mobilidade sustentável	Modelo de desenvolvimento / Mobilidade	Institucional Local
2007	Quinta Conferência Europeia das Cidades e Vilas sustentáveis	Compromissos com a implementação dos objetivos da Carta de Aalborg, em prol da sustentabilidade local. Referem-se às áreas da conservação e do capital natural, clima, ordenamento do território, participação da comunidade, equidade social e mobilidade urbana	Compromissos sócio-ambientais	Social Ambiental Economia Institucional Local
2010	Conferência Europeia sobre o futuro dos transportes	Livro Branco que estabelece uma agenda para a política de transportes para os próximos 20 a 40 anos	Diretrizes Políticas	Institucional Regional Local
2010	Quinto Fórum Regional de Transporte Ambientalmente Sustentável na Ásia	Disseminação entre os países asiáticos das experiências e melhores práticas, instrumentos de política, ferramentas e tecnologias	Diretrizes Políticas	Economia Institucional Regional
2010	Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (18ª Sessão)	Recomendações relacionadas às tendências e problemas no transporte urbano, transporte público urbano; financiamentos dos transportes públicos nos países em desenvolvimento,	Diretrizes Políticas	Institucional Regional Local

		estratégias em torno das emissões dos veículos, planejamento urbano e do transporte urbano sustentável. Análise global dos progressos nos transportes		
2012	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio + 20)	Reafirmação de Compromissos	Diretrizes Políticas	Institucional Regional Local

Fonte: Seabra, 2013.

Segundo Güell (2006), os impactos negativos locais produzidos pela mobilidade urbana indicam a necessidade de avançar além da elaboração de diretrizes, e que os padrões atuais de mobilidade devem ser enquadrados nos princípios da sustentabilidade, a partir do equilíbrio entre as dimensões. Um dos caminhos que apontam para o equilíbrio das dimensões da sustentabilidade consiste numa boa gestão.

> O planejamento tradicional separava o desenho e a execução, e não estabelecia uma forma sistemática de gerenciar a evolução da cidade. Ao contrário, hoje em dia se trata de reduzir a importância do plano como produto para focar a atenção no plano como um processo facilitador da gestão urbana.
>
> O planejamento setorial das cidades tem impedido a obtenção de uma visão global de seus problemas e a formulação de um modelo integrado para seu desenvolvimento futuro. Para superar o planejamento setorial e descoordenado do passado, no presente se busca a integração do planejamento setorial e a articulação horizontal e vertical entre os diversos níveis do planejamento administrativo." (Güell, 2006 p. 52)

No Brasil, a Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, e a Lei 12.587/2012, Lei da Mobilidade Urbana, foram responsáveis em direcionar a gestão da mobilidade urbana, porém, por si só, estas Leis não definem os parâmetros necessários para uma correta gestão de mobilidade urbana.

Do ponto de vista institucional, para uma boa gestão da mobilidade urbana não basta captar e interpretar as visões e os desejos dos atores, aqueles que no âmbito político possuem o poder para executar projetos, mas compatibilizá-los levando em conta os recursos disponíveis, para assim serem definidas estratégias sustentáveis e satisfatórias à necessidade coletiva (Seabra, 2013).

3 ESTATUTO DA CIDADE - LEI 10.257/2001

Embora estivesse presente nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, até a aprovação do Estatuto da Cidade não havia sido elaborada nenhuma regulamentação para determinar a forma como seria executada a política urbana de cada município. A Lei 10.257/2001 estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, determinando a necessidade de elaboração de um Plano Diretor e do planejamento integrado de transportes, em favor da mobilidade (Marrara, 2015).

Segundo Marrara (2015), no entanto, nem tudo que cresce se desenvolve. Crescer desordenadamente, sem planejamento, sem rumo, sem proporcionar ganhos de qualidade de vida é um dos problemas centrais das cidades brasileiras. Espaços urbanos se expandem territorialmente, tornam-se mais densos em termos demográficos, mas o bem-estar dos cidadãos urbanos com frequência se reduz, encolhe, degrada-se em vez de aumentar. Cabe ainda observar que:

> A mobilidade é a capacidade de se deslocar pelo tecido urbano com facilidade, velocidade, segurança e a um custo razoável que permite ao cidadão extrair das cidades os benefícios que elas, em sua essência, devem oferecer à coletividade (Marrara, 2015 p.123).

À medida que a população de uma cidade aumenta, induz a uma necessidade de maior urbanização dos espaços, porém devem ser planejadas os tipos e formas de intervenções urbanísticas, de modo que estas não resultem em uma solução pontual, devendo a Administração Pública almejar o resultado coletivo destas intervenções urbanas.

Através do Estatuto da Cidade, os municípios passaram a ter um referencial para o seu planejamento urbano e como elaborar as intervenções urbanas, referencial este que estava muito vago apenas nos artigos da Constituição Federal.

Conforme definido no Estatuto da Cidade, este apresenta três regras principais para sua implantação, demonstrando uma interação muito maior entre Gestão Pública e Sociedade:

1) Em todas as decisões tomadas para o futuro da cidade, o interesse coletivo deverá prevalecer em relação aos interesses individuais ou de um grupo;

2) Em todas as fases do planejamento e da gestão da cidade, é importante garantir a participação da sociedade e atribuir a ela o papel de decidir sobre o futuro da cidade e da função social urbana, pois cada indivíduo deve ser responsável pela melhoria da cidade; e,

3) As decisões pertinentes ao desenvolvimento dos municípios devem ser cuidadosamente planejadas e discutidas com a sociedade e tem valor legal o que está aprovado no Plano Diretor.[1]

O Estatuto da Cidade estabelece que as diretrizes a serem consideradas para a expansão/adequação do sistema viário e do sistema do transporte público devem considerar o deslocamento das pessoas e não dos veículos. Desta forma, a mobilidade passa a ser prioridade e não mera consequência, devendo levar em consideração:

- Diminuir o número de viagens motorizadas;

> • Repensar o desenho urbano;
> • Repensar a circulação de veículos;
> • Desenvolver os meios não motorizados de transporte;
> • Reconhecer a importância do deslocamento dos pedestres;
> (Fonte: Ministério das Cidades, 2004).

Embora o Estatuto da Cidade tenha trazido para a Administração Pública a obrigatoriedade de editar seu Plano Diretor com todos os parâmetros de mobilidade e planejamento integrado de transportes, este possuía uma restrição que aleijava o próprio Estatuto: definia a obrigatoriedade de editar o Plano Diretor apenas nos municípios com mais de quinhentos mil habitantes. Se analisarmos os dados do IBGE para a população dos municípios em 2000, vemos que somente 30 municípios encontravam-se obrigados a desenvolver seu Plano Diretor, entre eles, as capitais e alguns municípios da região sudeste, deixando fora desta obrigatoriedade a maioria dos municípios brasileiros e, em nosso caso específico, o de Niterói. Desta forma, não há como afirmar que a Lei 10.257/2001 tenha produzido uma política nacional, pois esta não abrangia a maioria dos municípios.

A situação acima referida somente foi corrigida com a aprovação da Lei 12.587/2012, conhecida como Lei da Mobilidade Urbana. Porém, nos doze anos entre a aprovação destas duas leis, houve uma explosão no número de veículos e a geração de diversos problemas de mobilidade nos municípios com menos de quinhentos mil habitantes.

4. PLANOS DIRETORES

A partir da Constituição Federal de 1988, houve a previsão explícita do direito urbanístico, atribuindo competência legislativa concorrente à União e estados para dispor sobre a matéria.

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

Em seu artigo 30, encontramos a competência referente aos municípios, sendo esta uma competência privativa para executar a política urbana e a ordenação do território.

> Art. 30. Compete aos Municípios: (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A Constituição Federal dispõe de um capítulo próprio para a política urbana, estabelecendo uma nova estrutura para o direito urbanístico brasileiro incluindo o bem-estar da população e o planejamento como elementos indissociáveis da organização do espaço urbano. Para entendermos o que é um plano diretor, recorremos à interpretação de Villaça (1999, p.238):

> (...) um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade

física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Assim sendo, o Plano Diretor é uma lei municipal, elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, estabelecendo regras, parâmetros, incentivos e instrumentos para o desenvolvimento urbano da cidade.

4.1. Plano Diretor de Niterói

A elaboração do Plano de 1992 (Lei Municipal nº 1.157/92) contou com as diretrizes da Lei Orgânica, que atende exemplarmente conceitos e diretrizes da Constituição Federal de 1988 e um processo participativo inovador no município, o que ajudou a torná-lo um instrumento reconhecido e legitimado pelos técnicos, gestores e atores locais. Seus instrumentos e estratégias fugiram do planejamento tradicional, antecipando as diretrizes do Estatuto da Cidade. (Carvalho; Comaru; Teixeira, 2009). O Plano Diretor de 1992 foi a base para as demais ações legislativas, tais como a lei de uso e ocupação do solo (1995), de parcelamento do solo (1995) e dos planos urbanísticos regionais (PUR). A partir do aparecimento do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Niterói foi adequado, em 2004, para incorporação dos instrumentos de política urbana previstos na Lei 10.257/2001. O Plano Diretor de Niterói, presente no Quadro 2 abaixo, foi estruturado em 5 partes:

- Política Urbana - trata dos objetivos, da função social da propriedade e seus instrumentos;
- Zoneamento Ambiental – estabelece o Macrozoneamento e a definição de um conjunto variado de Áreas de Especial Interesse;
- Políticas Setoriais – diretrizes;
- Parcelamento e uso e ocupação do solo;
- Sistema e processo de Planejamento – estabelece diretrizes à elaboração de Planos Regionais.

Quadro 2 – Principais leis urbanísticas de Niterói (1990-2005)

Ano	Legislação
1990	Lei Orgânica
1992	Lei 1.157 – 1º Plano Diretor do Município de Niterói
1995	Lei 1.468 – Lei de Parcelamento do Solo
1995	Lei 1.470 – Lei de Uso e Ocupação do Solo
1995	Lei 1.483 – 1º Plano Urbanístico Regional (PUR) das Praias da Baía
2002	Lei 1.967 – 2º PUR da Região das Praias da Baía
2002	Lei 1.968 – 1º PUR da Região Oceânica
2004	Lei 2.121 – Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária
2004	Lei 2.123 – Adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade
2005	Lei 2.233 – 1º PUR da Região Norte

Fonte: Carvalho; Comaru; Teixeira, 2009.

5 LEI DA MOBILIDADE URBANA - LEI 12.587/2012

Conforme delimitado pelo art. 22, inciso IX da Constituição Brasileira, é competência privativa do Congresso Nacional legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes, tendo este estabelecido a Lei 12.587/2012 que institui a Lei de Mobilidade Urbana. A Lei da Mobilidade Urbana possui caráter nacional, aplicável a todas as esferas da federação, e inclui aspectos da defesa do atendimento ao princípio da gestão democrática e do controle social no planejamento da mobilidade urbana com o objetivo de assegurar o pleno acesso universal à cidade, abrangendo:

a) Princípios e diretrizes de mobilidade;
b) Tipologia dos serviços de transporte;
c) Regras sobre política tarifária para serviços de transporte público urbano;
d) Normas sobre direitos dos usuários de serviços de transporte;
e) Atribuição dos entes federativos na disciplina do transporte;
f) Diretrizes para o planejamento da mobilidade e a gestão do transporte nas cidades.

Conforme Marrara (2015) expõe em seu artigo, muito do que está disposto na Lei da Mobilidade Urbana já estava disciplinado em outras Leis ou possui caráter meramente simbólico, porém deve ser feita uma ressalva no que tange à revogação da norma do Estatuto da Cidade por uma determinação de obrigatoriedade na edição dos Planos de Mobilidade por todos os municípios acima de vinte mil habitantes.

Dentro do plano da Lei da Mobilidade Urbana, temos um espaço de participação muito maior da sociedade, cabendo a esta, a possibilidade de atuar no planejamento, na fiscalização e na avaliação da política de mobilidade urbana. Fica também estabelecida a obrigatoriedade da Administração Pública de prover esta possibilidade através de ouvidorias, audiências e consultas públicas.

Conforme definido na Resolução nº 34/2005, do extinto Ministério das Cidades, o conteúdo mínimo do Plano de Mobilidade Urbano, conforme expresso na Lei 12.587/2012, deve contemplar:

- Os serviços de transporte coletivo;
- A circulação viária;
- As infraestruturas do sistema de mobilidade urbana;
- A acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
- A integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;
- A operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;
- Os polos geradores de viagens;
- As áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;
- As áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;
- Os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana;
- A sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

A Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos - SEMOB, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, tem feito o monitoramento dos Planos de Mobilidade Urbana dos Municípios. Desde 2018, o levantamento sobre os municípios que elaboraram seus PMU passou a fazer parte da Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana para os municípios com mais de 250 mil habitantes, sendo que em 2019 ofícios foram encaminhados para os municípios com mais de 20 mil habitantes e menos de 250 mil habitantes. Os resultados obtidos até o momento podem ser vistos no próprio site do Ministério do Desenvolvimento Regional, através do link: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/planejamento-da-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana.

6 MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL

A mobilidade urbana é, de forma equivocada, associada exclusivamente à circulação de veículos na cidade. Contudo, é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, ou seja, é o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens. Para que exista a devida mobilidade urbana, bem como o acesso igualitário à cidade, o Estado tem o dever de consolidar o referido acesso à cidade, a fim de assegurar a preservação do interesse da coletividade (Pires, 2016). O direito à mobilidade sustentável traz desafios tanto para a geração atual quanto para as próximas, principalmente ao considerarmos a atual política energética, o uso de combustíveis fósseis e as mudanças climáticas. Temos nos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil no contexto da mudança climática um fator auxiliar no desenvolvimento do direito à mobilidade sustentável, na medida em que, para que sejam atingidas as metas acordadas, deverá ocorrer uma alteração substancial no modo de deslocamento dos cidadãos.

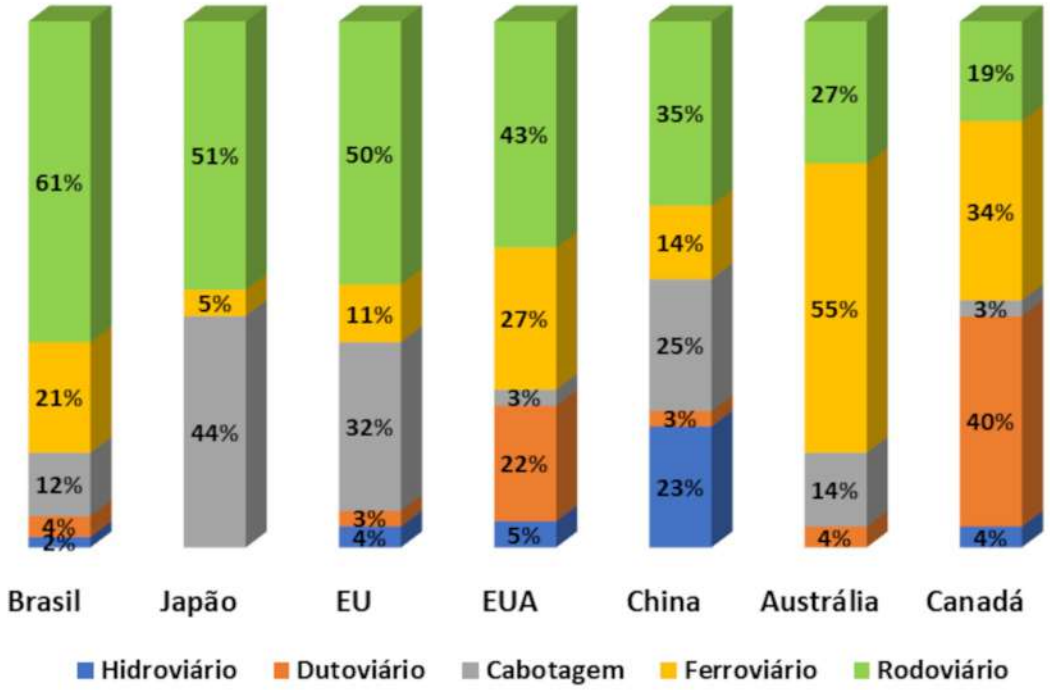
A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2002) define um sistema de transporte ambientalmente sustentável como aquele que não prejudica a saúde dos habitantes ou ecossistemas e que preenche as necessidades de deslocamento dos habitantes com uso de recursos renováveis abaixo dos níveis de regeneração ou com o uso de fontes não renováveis abaixo das taxas de desenvolvimento de recursos substitutos renováveis. Segundo a OECD, a mobilidade sustentável requer que o planejamento de transportes seja consistente com a integridade dos ecossistemas e não agrave fenômenos globais adversos como a mudança climática e a destruição da camada de ozônio. Do ponto de vista da mobilidade sustentável, a infraestrutura de transportes do Brasil não atende às atuais demandas econômicas e sociais do País, uma vez que o transporte rodoviário é o modal que mais libera CO2. Verifica-se no país um desequilíbrio na distribuição modal, conforme podemos observar em estudos realizados pelo Instituto ILOS (www.ilos.com.br/web/), empresa privada

especialista na gestão da cadeia de suprimentos.

Em 2019, segundo estudos realizados pelo Instituto ILOS o Brasil movimentou 61% de suas cargas através das rodovias, considerando os TKUs (tonelada-quilômetro útil) movimentados. No mesmo período, 21% das cargas seguiram pelo modal ferroviário, 12% por cabotagem, 4% por dutos, 2% por hidrovias e menos de 1% pelo modal aéreo. Em comparação a 2018, houve pequenas mudanças, como crescimento de 1 p.p. (ponto percentual) no modal rodoviário e a redução de 2 p.p. no ferroviário, esta última afetada pela redução na produção e na movimentação de trens de minério da Vale, em decorrência da tragédia de Brumadinho em janeiro de 2019. Comparando com a matriz de transportes de outros países, podemos perceber a quão desequilibrada é a utilização dos diferentes modais para transporte de cargas no Brasil. Considerando o modal ferroviário, por exemplo: a Austrália movimenta 55% de suas cargas através deste modal, enquanto o Canadá movimenta 34% e os Estados Unidos 27%. Já o modal Aquaviário (cabotagem + hidroviário) é amplamente utilizado na China, onde 48% dos TKUs movimentados no país utilizam rios e mares, além de também ser bastante utilizado no Japão (44%) e na União Europeia (36%).

O único modal em que o Brasil se destaca é, de fato, o modal rodoviário, em que o Brasil atinge índices muito superiores a países e regiões como o Japão (51%), União Europeia (50%), Estados Unidos (43%) e China (35%). O comparativo das matrizes pode ser visualizado na figura 1.

Figura 1: Matriz de Transportes nos países (% de TKU)



Fonte: https://www.ilos.com.br/web/tag/matriz-de-transportes/. Acesso em 10/01/2021.

Considerando que os modais ferroviário e aquaviário são mais eficientes energeticamente e menos poluidores, o desequilíbrio na matriz de transporte brasileira não contribui para a consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono no país.

É importante destacar que garantir a mobilidade urbana sustentável não se limita apenas a medidas pontuais ou políticas de transporte, mesmo que tais medidas e políticas sejam fundamentais para atingir este objetivo, porém devem ser desenvolvidas estratégias complementadas por políticas e ações em matéria de infraestrutura, inclusão social e redução dos níveis de pobreza, moradia e ordenamento territorial (Gakenheimer, 1994).

7 PLANO DE MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL DE NITERÓI

O PMUS de Niterói foi apresentado à população em 2019, através do site oficial da prefeitura (http://www.niteroi.rj.gov.br/pmus/). Na documentação apresentada constam as intervenções que orientarão o planejamento da rede de mobilidade do município de Niterói para a próxima década, sendo que as alternativas técnicas incluídas foram modeladas para considerar os cenários futuros. O PMUS se baseou em dois princípios básicos: 1) a integração dos sistemas de mobilidade urbana do município; [2]) a priorização do transporte público coletivo e o incentivo aos modos não motorizados, como caminhar e andar de bicicleta. [2] O PMUS 2019, elaborado pela Prefeitura de Niterói, estabelece a execução de diversas obras para 2020 e 2025, bem como um cenário futuro para 2030. É importante salientar que parte das obras previstas para 2020 não puderam ser iniciadas em virtude da pandemia de Covid 19, porém várias foram executadas e encontram-se em uso.

- Corredor BHLS Transoceânico
- Remodelação do acesso à Camboinhas
- Skateplaza
- Faixa exclusiva de ônibus na Av. Quintino Bocaiúva
- Faixa exclusiva de ônibus na Av. Roberto Silveira
- Zona vermelha de Icaraí
- Intervenção viária na Rua Mem de Sá
- Alargamento da Rua Dr. Paulo Alves
- Alargamento da Av. Marquês do Paraná
- Requalificação da Av. Visc. do Rio Branco
- Duplicação do bicicletário Araribóia
- Novas estações na Alameda são Boaventura
- Alargamento do trecho sul da Rua Benjamin Constant
- Extensão da faixa exclusiva da Av. Feliciano Sodré
- Alargamento da Av. Jansen de Melo

- Entorno do Mercado Municipal
- Racionalização das linhas de ônibus no Barreto
- Integração aquaviária

Uma série de obras estão previstas para execução em 2025 de forma a dar mais fluidez ao trânsito de Niterói, bem como aumentar a rede de ciclovias do município. Todas as obras previstas para daqui 5 anos levam em consideração o crescimento da população do município, bem como o desenvolvimento de algumas regiões que possuem maiores condições de crescimento, como é o caso da região oceânica e Pendotiba.

- Calçadas do Centro
- Mergulhão da Mal. Deodoro
- Ligação entre Jansen de Melo - Marquês de Caxias
- Alargamento do trecho norte da R. Benjamin Constant
- Requalificação da Rua General Castrioto
- Praça Barreto
- Requalificação da Rua Dr. March
- Requalificação do bairro Venda da Cruz
- Orla Icaraí - Charitas
- Alargamento da Praia das Flechas
- Alargamento da R. São Sebastião
- Faixa exclusiva de ônibus na R. Dr. Paulo Cesar
- Zona 30 em São francisco
- Ligação Sapê – Caramujo
- Implantação do terminal Caramujo
- Corredor entre L. da Batalha – Santa Rosa
- Alargamento da Av. Central

Algumas obras previstas no cenário 2030 envolvem a gestão conjunta da prefeitura de Niterói e do governo do estado, como é o caso do metrô Araribóia e uma nova linha de barcas Araribóia – Botafogo e demonstram a preocupação do presente PMUS com o deslocamento da população de Niterói para o Grande Rio através de modais que ainda não existem no município, diminuindo o fluxo de veículos pelas vias que dão acesso à Ponte Rio Niterói.

- Requalificação urbana do Centro
- VLT de Niterói
- Corredor BHLS Pendotiba
- Túnel do Cantagalo
- Túnel da Rua Cinco de Julho
- Desenvolvimento orientado ao transporte sustentável - DOTS - Norte
- Desenvolvimento orientado ao transporte sustentável - DOTS – Oceânica
- Linhas de barcas (Praça Arariboia - Botafogo)
- Metrô Arariboia – Praça xv
- Requalificação urbana dos demais eixos de estruturação da mobilidade

7.1 O Plano de Mobilidade sob a óptica da população

Ao se alterar a estrutura da cidade, com todas as melhorias que se fazem necessárias para a atual demanda de mobilidade, muitas vezes a interpretação da população impactada pelas obras previstas no projeto executivo pode ser diferente do anseio do poder público, pois a Administração Pública percebe aquela obra como algo estático, um projeto a ser executado, porém para população envolvida, aquela obra é dinâmica, pois afeta seu ir e vir durante toda execução.

Por mais que saibamos que o interesse público esteja vendo a execução de qualquer obra pública como uma benfeitoria para a sociedade, devemos nos ater na própria expressão "público" do Latim publicus, "relativo ao povo", pois aquele público envolvido diretamente pelas diversas obras de mobilidade urbana também precisa ser ouvido. A própria prefeitura fez uma consulta pública em 2018 sobre mobilidade (https://consultas.colab.re/PMUS), tendo sido analisados os resultados desta pesquisa e apresentados projetos a serem implantados.

Parte das obras previstas no PMUS já foram finalizadas e outras estão em andamento, porém já é possível ter a interpretação da população, sua satisfação ou insatisfação quanto ao futuro de um município em ampla expansão.

Niterói possui hoje o maior IDHM– Índice de Desenvolvimento Urbano Municipal do Estado do Rio de Janeiro e o 7º entre todos os municípios do País, sendo, por isso, um foco para toda população do grande Rio. Sua proximidade com a cidade do Rio de Janeiro e a facilidade de deslocamento entre os municípios tem atraído muitos moradores para cá, principalmente devido a qualidade de vida que o município de Niterói proporciona. Este aumento populacional faz com que todos os projetos de mobilidade urbana precisem ser dinâmicos, elaborados através de estudos envolvendo modelagem de sistemas, de forma a garantir que as obras realizadas possam ser usufruídas por mais de uma geração, levando em consideração tanto o crescimento natural da população quanto por efeito da entrada de novos moradores. Neste sentido, é importante frisar que uma gestão pública consciente não pode realizar apenas obras de curto prazo, devendo estabelecer metas de médio e longo, a fim de que os projetos de hoje possam influenciar gerações futuras, também. [3]

O presente artigo procurou, portanto, alinhar os projetos já desenvolvidos pela Prefeitura de Niterói no PMUS, procurando saber e entender o posicionamento da população, seja daqueles que tiveram de lidar diretamente com as melhorias proporcionadas, durante as obras, quanto ao resto da população que apenas se beneficiou com estas.

Conforme podemos evidenciar na análise do PMUS, diversas obras realizadas foram fundamentais para o escoamento de toda malha viária da cidade, sendo de fácil identificação por toda população, bem como a ampliação da malha de ciclovias pelo município. A Prefeitura de Niterói realizou grandes obras de mobilidade urbana em praticamente todas as cinco mega regiões na qual Niterói se divide: região norte e leste, praias da baía, Pendotiba e região oceânica, sendo que foi nesta última que

ocorreram as obras de maior impacto no município de Niterói. A Via Transoceânica e o Túnel Charitas-Cafubá fizeram com que as Regiões Oceânica e Praias da Baía se "fundissem", pois, permitiu que estas regiões se conectassem diretamente através da extensão de um túnel. A criação do Túnel Charitas-Cafubá foi fundamental também para o sistema de ciclovias do município, pois permite agora, de uma forma segura, que ciclistas circulem da região oceânica diretamente para as regiões Norte e Praias da Baía, e vice-versa.

7.2 Metodologia de Pesquisa

A construção do presente artigo foi realizada por uma abordagem quantitativa e qualitativa, utilizando as técnicas de survey[4], através de um questionário enviado para moradores e pessoas que trabalham ou visitam a cidade de Niterói regularmente, através das plataformas de mídia social, Facebook, Messenger, Instagram e Whatsapp, onde foram coletadas as informações necessárias ao desenvolvimento do presente estudo.

Partindo da premissa básica do presente artigo, que foi conhecer as ações tomadas pelo município de Niterói para atender ao seu Plano de Mobilidade Urbana Sustentável e qual foi a percepção da população, foi realizada a pesquisa de campo, feita através de um questionário tendo como instrumento de pesquisa a plataforma Google Forms, de modo a avaliar a opinião e sensibilidade da população de Niterói quanto as obras já realizadas e quanto as que ainda serão feitas.

Esta pesquisa de campo foi realizada entre os dias 23/02/2021 e 15/03/2021, e teve por objetivo conhecer o sentimento da população de Niterói quanto as ações tomadas pelo município para garantir o cumprimento da Lei 12.587/2012 e o quanto estas ações estão impactando esta população.

Para que fosse possível atingir o objetivo desta pesquisa de campo, foi elaborado um questionário dividido em três grupos de perguntas, da seguinte forma:

a) dados gerais para identificação dos entrevistados;

b) conhecimento sobre o PMUS e as obras realizadas;

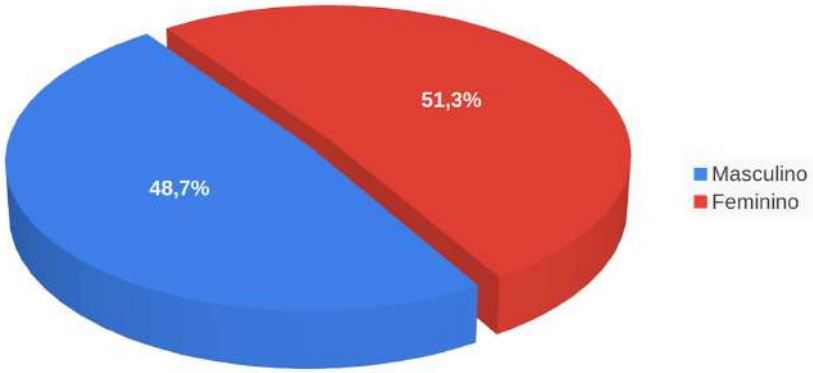
c) qual a opinião do entrevistado sobre a importância que ele destaca para cada intervenção urbana realizada.

Através destas perguntas foi possível conhecer o perfil do entrevistado, o quanto o PMUS está disseminado junto à população de Niterói e por fim a quantificação dos benefícios e transtornos das obras já realizadas e o que a população espera para o futuro.

7.3 Informações obtidas na pesquisa

Iremos apresentar os resultados da pesquisa de campo, dividindo-os em três partes. A primeira parte trata da identificação dos entrevistados, através da distribuição por residência, gênero, idade e escolaridade, de forma a poder estabelecer um parâmetro sobre o universo de pessoas que estão expressando suas opiniões. A segunda parte procura saber qual parte da população tinha conhecimento sobre o PMUS e quais as obras de mobilidade trouxeram mais benefícios e transtornos. A terceira e última parte da pesquisa procurou saber, através de uma pontuação de 1 a 5, quais das obras já realizadas foram consideradas mais importantes e quais intervenções na mobilidade urbana, através das 5 opções oferecidas, eram mais importantes para melhoria da mobilidade urbana e qualidade de vida para a população.

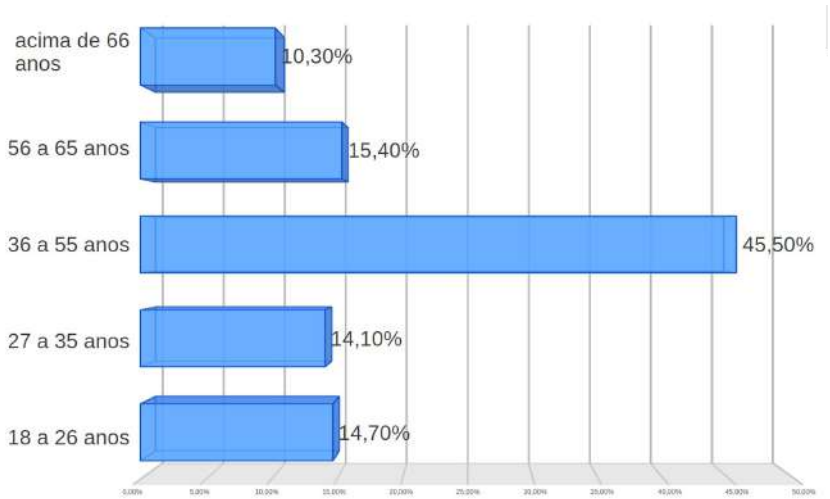
Gráfico 1 - Gênero



Fonte: Pesquisa Survey sobre satisfação da população, autoria própria, entre os dias 23/02/2021 e 15/03/2021.

A distribuição das 156 pessoas entrevistadas foi praticamente homogênea quanto ao gênero, embora tenha havido um número um pouco maior de mulheres (80 x 76).

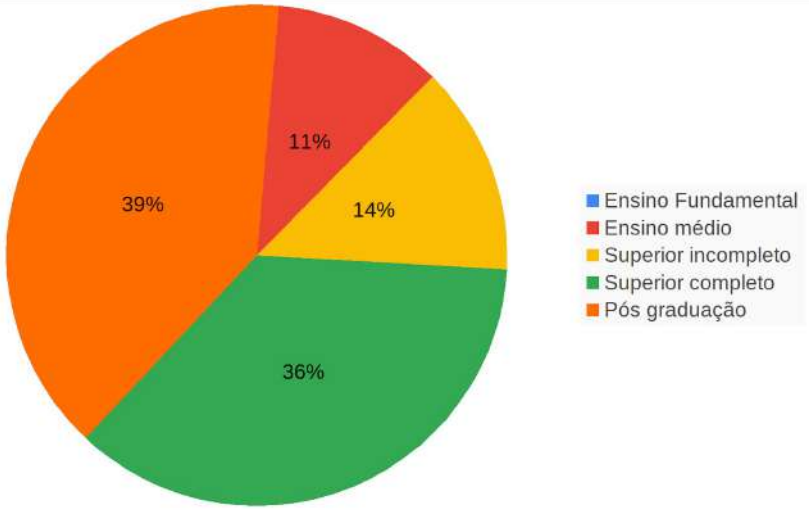
Gráfico 2 - Idade



Fonte: Pesquisa Survey sobre satisfação da população, autoria própria, entre os dias 23/02/2021 e 15/03/2021.

No que tange a idade dos entrevistados, a grande maioria (quase 50%) ficou com uma parcela da população considerada mais economicamente ativa, formada principalmente com o que consideramos ser "chefes de família", moradores de Niterói que já estão há bastante tempo no mercado de trabalho, possuindo suas próprias famílias.

Gráfico 3 - Grau de Instrução

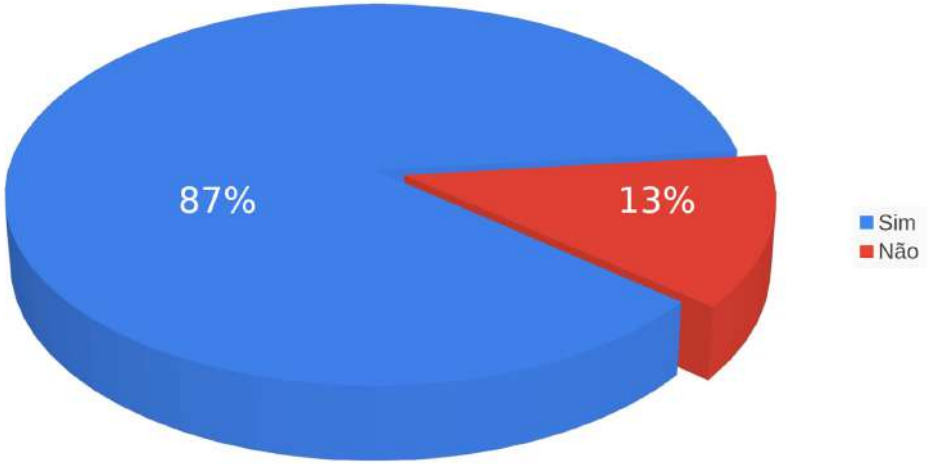


Fonte: Pesquisa Survey sobre satisfação da população, autoria própria, entre os dias 23/02/2021 e 15/03/2021.

Pela distribuição do grau de instrução, isto reflete um pouco o que era esperado pela própria rede das plataformas de mídia social da presente autora desta pesquisa e dos contatos de seus contatos que ajudaram na pesquisa, não sido identificado nenhum entrevistado que estivesse no nível fundamental.

Temos uma ampla maioria que contempla nível superior ou pós graduação, o que faz supor que tenham conhecimento sobre o que se trata um Plano de Mobilidade Urbana e possua sua própria opinião sobre os aspectos inerentes a isso.

Gráfico 4 - Residentes em Niterói



Fonte: Pesquisa Survey sobre satisfação da população, autoria própria, entre os dias 23/02/2021 e 15/03/2021.

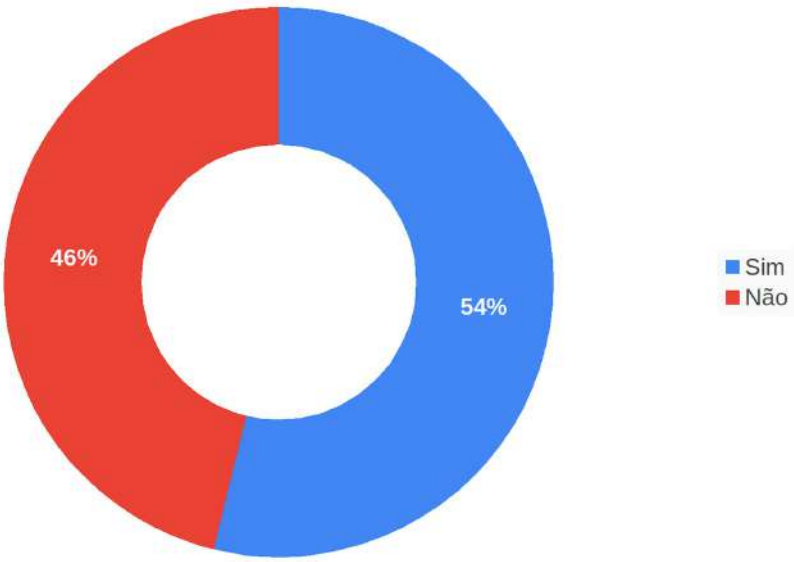
A grande maioria dos entrevistados são moradores de Niterói, porém uma pequena parte destes não mora mais atualmente no município ou simplesmente trabalha nele, tendo conhecimento prático sobre os aspectos de mobilidade urbana, uma vez que se desloca para cá em algum momento, seja a trabalho ou lazer.

Gráfico 5 - Distribuição de entrevistados por região

Fonte: Pesquisa Survey sobre satisfação da população,
autoria própria, entre os dias 23/02/2021 e 15/03/2021.

A distribuição geográfica dos entrevistados utilizou a mesma distribuição utilizada pelo PMUS, estando a maior parte dos entrevistados (54,5%) compreendida nas regiões onde a maior parte das intervenções estão sendo realizadas (Praias da Baia e Região Oceânica), convivendo diretamente com as obras do PMUS.

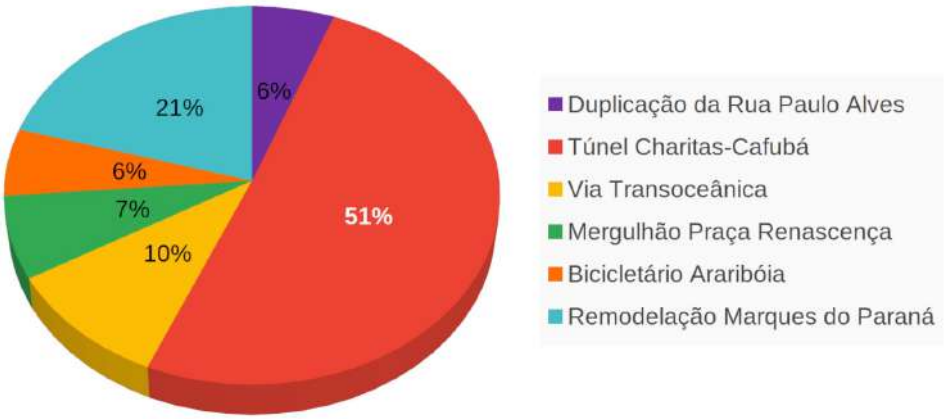
Gráfico 6 - Você já viu ou ouviu



Fonte: Pesquisa Survey sobre satisfação da população,
autoria própria, entre os dias 23/02/2021 e 15/03/2021.

A pesquisa demonstrou que a maior parte dos entrevistados já tiveram algum contato ou sabiam sobre o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Niterói. A pesquisa não procurou saber o grau de conhecimento, apenas se conhecia ou não o PMUS.

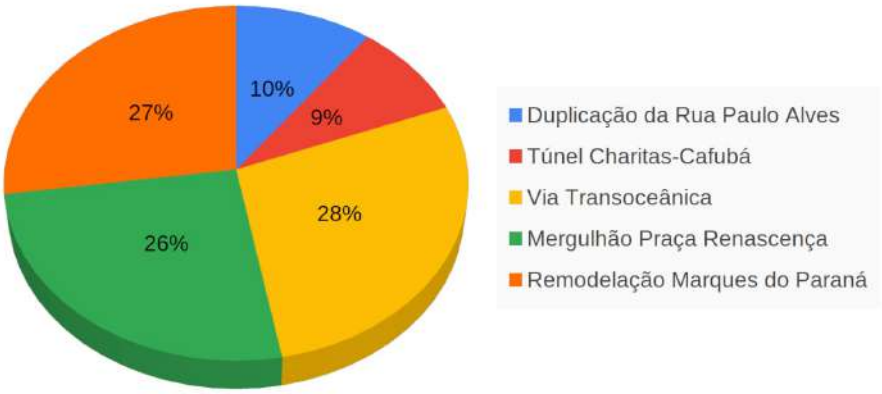
Gráfico 7 - Das obras de mobilidade realizadas no seu bairro, qual trouxe mais benefício



Fonte: Pesquisa Survey sobre satisfação da população,
autoria própria, entre os dias 23/02/2021 e 15/03/2021.

A criação do túnel Charitas-Cafubá inegavelmente alterou toda dinâmica do município, ligando diretamente a Região das Praias da Baia a Região Oceânica. Esta obra de mobilidade urbana impactou diretamente 3 diferentes regiões do Município, as duas envolvidas diretamente (praias da baia e oceânica) e a região de Pendotiba, uma vez que antes do túnel, todo fluxo de transportes da região oceânica precisava passar por Pendotiba, criando um gargalo nas principais vias deste bairro.

Gráfico 8 - Das obras de mobilidade realizadas no seu bairro, qual trouxe mais transtorno

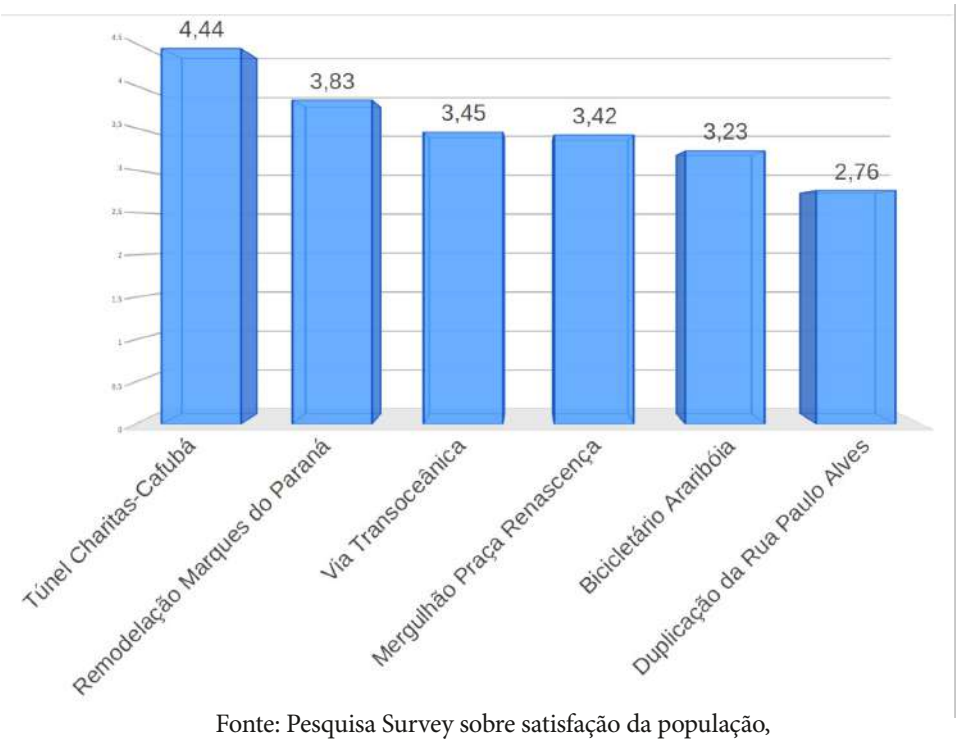


Fonte: Pesquisa Survey sobre satisfação da população,
autoria própria, entre os dias 23/02/2021 e 15/03/2021.

Dentre as obras que trouxeram mais transtorno aos entrevistados, existe um equilíbrio entre 3, sendo que estas estão relacionadas com vias de grande movimentação. A Via Transoceânica por ter sido uma obra que demorou bastante para sua execução e término e que cruza quase toda extensão da região oceânica de Niterói, indo do Túnel

Charitas-Cafubá até o Corpo de Bombeiros em Itaipu. Este transtorno era esperado, pois a Região Oceânica possui apenas uma via de acesso (dentro do município de Niterói) às demais regiões, fazendo com que os moradores tivessem de dividir o espaço com as obras durante toda execução. No caso do Mergulhão da Praça Renascença e da Remodelação da Av. Marquês do Paraná, estas envolviam diretamente todos que iam ou voltavam da Cidade do Rio pela Ponte Rio-Niterói.

Gráfico 9 - Dos projetos abaixo, numere de 1 a 5, quais você considera mais importantes para seu município



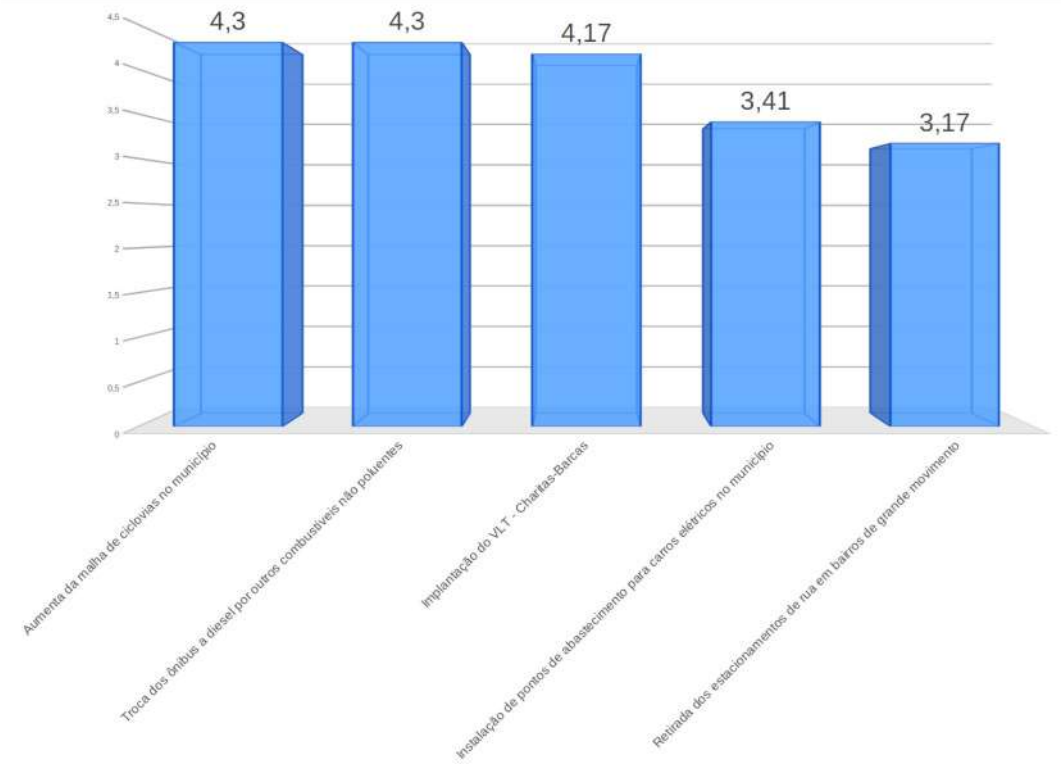
Fonte: Pesquisa Survey sobre satisfação da população, autoria própria, entre os dias 23/02/2021 e 15/03/2021.

No questionamento acima, foi solicitado ao entrevistado numerar de 1 a 5 as obras que considerava mais importante para o seu município. A média de 4,44 demonstra que para a grande maioria dos entrevistados, o túnel Charitas-Cafubá foi a obra mais importante para o município. É importante destacar a nota obtida pelo bicicletário Araribóia (3,23), nota muito próxima de outras intervenções importantes como o mergulhão da Praça Renascença (3,42) e a Via Transoceânica (3,45).

Ao final da entrevista foi apresentado um questionamento para que o entrevistado numerasse de 1 a 5 as intervenções que considerava mais importantes para melhoria da sua qualidade de vida.Importante ressaltar que, embora tenha sido disponibilizada as cinco opções de intervenções, ter no aumento da malha de ciclovias no município a intervenção mais importante para a população, foi uma grata surpresa, pois demonstra uma mudança de paradigma quando falamos de mobilidade urbana sustentável, para a população, objeto das entrevistas, o aumento da malha de ciclovias é mais importante que a introdução de novos modais ou a melhoria dos já existentes.

Embora seja fato que Niterói seja considerada uma cidade dormitório e que grande parte da população do município trabalhe no Grande Rio, temos na ampliação da malha de ciclovias um objeto de estudo para a ampliação da presente pesquisa, pois ficou demonstrado através da pesquisa de campo a percepção da população quanto a esta necessidade e interesse que isto seja colocado em prática.

Gráfico 10 - Dos projetos abaixo, numere de 1 a 5, quais você considera mais importantes para melhoria da mobilidade urbana e qualidade de vida para a população



Fonte: Pesquisa Survey sobre satisfação da população, autoria própria, entre os dias 23/02/2021 e 15/03/2021

8 CONCLUSÃO

O PMUS 2019 de Niterói é a maior transformação do município desde sua reconstrução em 1904, sendo para a atual geração um marco para a evolução da cidade. Muito além da duplicação de vias, abertura de túnel e a criação de corredores e vias expressas como a Transoceânica, está na mudança de paradigmas a sua principal contribuição. A criação de um Plano com foco na qualidade de vida e ampliação de um sistema de ciclovias por todo o município reflete pensar no futuro, ser sustentável. Sair daquele pensamento limítrofe de apenas reduzir a emissão de gases poluentes, expandir para além da troca do transporte público por um novo modal menos poluente, mas agregar saúde à população no seu direito constitucional de ir e vir. Ao olharmos para o PMUS deslumbramos obras em quase todos os bairros, sendo esperado algum transtorno para uma parcela da população residente nos locais onde estas obras estão sendo executadas ou daqueles que se utilizam destas

vias, sendo este um dos pontos que esta pesquisa procurou descobrir através das perguntas feitas no questionário. Através da pesquisa de campo, foi possível avaliar a sensibilidade da população de Niterói quanto ao tema mobilidade urbana sustentável, bem como que, para a população, o município está atendendo à Lei 12.587/2012. A pesquisa também trouxe informações importantes sobre a opinião dos moradores para o futuro de Niterói, onde ficou demonstrado o interesse no aumento da malha de ciclovias no município. Entendo que esta escolha, demonstrada pelos entrevistados, sobre o aumento da malha de ciclovias no município seja um fato tão importante que mereça um estudo mais aprofundado, pois envolve aspectos que vão além de apenas mobilidade urbana sustentável, devendo ser um projeto da própria gestão municipal para o futuro do município.

8.1 Sugestão para Trabalhos Futuros

Através das respostas obtidas nas entrevistas realizadas, novos questionamentos surgiram, principalmente os relativos à malha de ciclovias do município. A mobilidade advinda da inauguração do Túnel Charitas-Cafubá trouxe um novo cenário para a cidade, possibilitando unir a região oceânica a região das praias da baia de forma plana, diferente do que ocorria antigamente quando para se chegar de uma região à outra era necessária subir toda estrada da Cachoeira, tarefa árdua para os ciclistas. A questão agora é procurar saber como e o quanto esta ampliação da malha de ciclovias irá trazer de melhorias para população, seja no deslocamento quanto na própria qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Maria Albertina J.; COMARU, Francisco de Assis, TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Plano Diretor de Niterói, Rio de Janeiro: desafios da construção de um sistema de planejamento e gestão urbana. Polis Publicações, 2009.

CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005. Emite Orientações e Recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. Disponível em: http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf.

FREITAS, Henrique; OLIVEIRA, Mírian; SACCOL, Amarolinda Zanela; MOSCAROLA, Jean. O método de pesquisa Survey. Revista de Administração, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112, jul.-set. 2000

GAKENHEIMER, R. Six strategic decisions for transportation in mega-cities. In: FUCHS, R. *et al.* (Org.). Mega-city growth and the future. Tokyo, New York, Paris: United Nations University, 1994.

GÜELL, J. M. F. Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y processos. Editorial Reverte, S.A., Barcelona, 2006

MARRARA, Thiago – Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (2004). Política Nacional de Mobilidade Urbana

Sustentável. Caderno Mcidades: programas urbanos 6. Brasília. Distrito Federal.

OECD. Report on the OECD Conference Environmentally Sustainable Transport (EST); Futures, strategies and best practice, 2002.

PIRES, Antonio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (orgs.) – Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade – São Paulo: Ponto e Linha, 2016.

SEABRA, Luciany Oliveira e TACO, Pastor Willy Gonzales. Mobilidade Urbana no Brasil: antecedentes e perspectivas à luz dos mecanismos de gestão XVIII CONGRESSO PANAMERICANO DE INGENIERIA DE TRANSITO TRANSPORTE Y LOGISTICA 2014. 11 a 13 de junho de 2014 Santander. Disponível em http://redpgv.coppe.ufrj.br/index.php/pt-BR/producao-da-rede/artigoscientificos/2014-1/807-mobilidade-urbana-no-brasil-antecedentes-e-perspectivas-a-luz-dos-mecanismosde-gestao/file

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 237 – 247.

PMUS – Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Niterói - Caderno de projetos 2019 – Prefeitura Municipal de Niterói.

Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA - A Lei de diretrizes da Política nacional de mobilidade urbana – Lei 12.587, de 03 de janeiro de 2012 – IPEA https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120106_pptcomunicadoipea128.pdf Acesso em 10/01/2021

BRASIL. Presidência da República - Lei 12.587, de 03 de janeiro de 2012 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm#:~:text=1%C2%BA%20A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,o%20inciso%20XX%20do%20art.&text=182%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%2C%20objetivando,cargas%20no%20territ%C3%B3rio%20do%20Munic%C3%ADpio. Acesso em 10/01/2021

REFERÊNCIAS DA INTERNET

1 www.ibge.gov.br/seculoxx/arquivos_pdf/populacao/1908_12/populacao1908_12v1_022.pdf. Acesso em 10/01/2021

2 http://pedaladasaudavel.com.br/voce-sabe-como-surgiram-as-bicicletas/#:~:text=A%20primeira%20f%C3%A1brica%20de%20bicicletas,de%201898%2C%20vindas%20da%20Europa. Acesso em 18/01/2021

3 https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/arquivos_biblioteca/planejamento/planodiretor1992/QuadroII_DensidadeDemografica.pdf. Acesso em 18/01/2021

4 https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/arquivos_biblioteca/planejamento/vivacentro/vivacentro/aeiu_caminho_niemeyer/01-%20MINUTA%20E%20ANEXOS.pdf. Acesso em 12/01/2021

5 https://www.atribunarj.com.br/historia-inaugurada-a-ponte-nao-havia-ruas-para-a-circulacao-dos-carros/. Acesso em 01/02/2021

6 https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/POP2020_20210204.pdf. Acesso em 10/01/2021

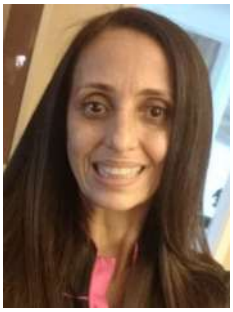
MINI-CURRÍCULOS

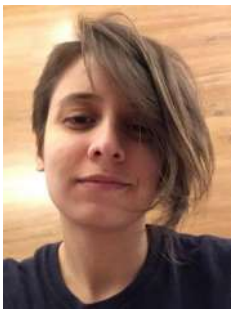
1. ORGANIZADORES

2. AUTORES E CO-AUTORES

Lute

3. CONSELHO EDITORIAL





4. EQUIPE TÉCNICA

Esta obra foi composta nas tipologias Din, Minion e Roboto; produzida com softwares livres (Scribus 1.5.7, Gimp 2.10 e LibreOffice); na primavera de 2021.

Esta obra explicita uma das formas de como o Município de Niterói tem praticado e aprimorado as Políticas Públicas e Práticas de Gestão, sempre de forma sinérgica com a sociedade de Niterói.

Iniciado em 2019, o MBA em Gestão Pública Municipal, realizado a partir de uma parceria entre a Universidade Federal Fluminense e a Prefeitura Municipal de Niterói, trouxe desde seu início muitos desafios, entre eles um conjunto expressivo de profissionais municipais ansiosos por conhecimento, uma pandemia que demandou uma reinvenção de como produzir conhecimento e uma parceria altamente sinérgica que permitiu a produção desta obra, indo além da fronteira do Municipio de Niterói e, neste caso em especial, alcançou o mundo por meio da parceria UFF com Universidade em Portugal.

Esta equipe de profissionais municipais, em especial da Escola de Governo e Gestão da PMN e da Universidade Federal Fluminense precisaram se reinventar para concluir o MBA que passou a ser feito na modalidade de sala virtual de aprendizado.

Para a conclusão desta obra, muitos desafios pessoais e profissionais foram enfrentados e superados até que fosse concluído este primeiro volume contendo políticas e práticas de gestão identificadas no município de Niterói.

Assim, todos os leitores poderão ler e apreciar a obra viabilizada por esses 57 profissionais que se mobilizaram para registrar o conhecimento produzido pelo primeiro MBA em Gestão Pública Municipal , fruto de uma ação visionária dos gestores maiores destas duas grandes instituições de Niterói - a Prefeitura Municipal de Niterói e a Universidade Federal Fluminense.

Desejo a todos uma excelente leitura desta obra fruto de uma produção coletiva de conhecimento.

Prof. Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez
Diretor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis - UFF

Gestão Pública Municipal

Políticas Públicas e Práticas de Gestão

ISBN: 978-65-00-35686-1
CIL
9 786500 356861

LITS Laboratório de Inovação, Tecnologia e Sustentabilidade

ESCOLA DE GOVERNO E GESTÃO NITERÓI

uff

NITERÓI SEMPRE À FRENTE