

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

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS DE GESTÃO**

VOLUME II

Organizadores:

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez

Sérgio de Sousa Montalvão

Isabela de Jesus da Silva

Ana Raquel Coelho Rocha

**1ª edição
2023**

Gestão Pública Municipal:
Políticas Públicas e
Práticas de Gestão

VOLUME II

ISBN: 978-65-00-35686-1
Formato: Livro Digital
Veiculação: Digital
1ª edição 2023

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

Coordenação e revisão:
Ana Caroline Gomes Vargas
Beatriz Gabrielli Guimarães
Claudionei Abreu da Silva Junior
Iris Jordão Lessa
Tatiane Martins Tavares
Paula Lopes Erthal

Design, capa e diagramação:
Marina Vasconcelos Maluf de Barros

Imagem da capa: license type (Free for commercial use WITH ATTRIBUTION license), licenser's Author (Wirestock - Freepik.com), for the item (Vertical shot of the Niteroi Contemporary Art Museum in Brazil), download date (12 Dec 2022).

Ilustrações: Isilda Nunes
(Licença: uso comercial autorizado)

Todos os direitos de publicação reservados. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, no todo ou em parte, sob quaisquer formas ou por quaisquer meios (eletrônico, mecânico, gravação, fotocópia, distribuição na internet e outros), sem permissão expressa dos organizadores.

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

Gestão pública municipal [livro eletrônico] :
políticas públicas e práticas de gestão :
volume II / organizadores Martius Vicente
Rodriguez y Rodriguez...[et al.]. -- 1. ed. --
Niterói, RJ : Ed. dos Autores, 2023.
PDF

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

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

23-154655

CDD-352.14098153

Índices para catálogo sistemático:

1. Niterói : Rio de Janeiro : Administração pública
352.14098153

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

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 DE NITERÓI**

 **Universidade
Federal
Fluminense**

 **NITERÓI** | SEPLAG
SEMPRE A FRENTE

**1ª edição
2023**

CONSELHO EDITORIAL

ADAUTO DUTRA MORAES BARBOSA |

Diretor da Faculdade de Medicina – UFF

AGLIBERTO ACIERCO |

Pesquisador e professor - FGV

AMÉRICO DA COSTA RAMOS FILHO |

Pesquisador e professor - UFF

ANA VIRGÍNIA ARAÚJO DE MEDEIROS |

Pesquisador e professora convidada – UFF

ANDRÉ LUIS AZEVEDO GUEDES |

Pesquisador e professor – UNISUAM e UFF

ANTONIO MONTEIRO DE OLIVEIRA |

Pesquisador e professor - INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO – ISCAP

APARECIDA LAINO ENTRIEL |

Pesquisadora e professora – SBGC e professora convidada - UFF

CLAUDIO STAREC |

Pesquisador e professor convidado – UFF

DANIEL CALDAS GASPAR |

Diretor de Serviços Digitais, Cidadania e Transparência – PMN

DEBORA BOGEA DA COSTA TAYT-SON |

Pesquisadora e professora – UFF

EDUARDO CAMILO DA SILVA |

Pesquisador e professor – UFF

ELIANE MONTEIRO DE ALMEIDA |

Pesquisadora e professora - SENAC e professora convidada – UFF

FRANCISCO MARCELO GARRITANO BARONE DO NASCIMENTO |

Pesquisador e professor – UFF

GRIT KIRSTIN KOELTZSCH |

Pesquisadora e professora - UNIVERSIDAD NACIONAL DE JUJUY, ARGENTINA

GUSTAVO DE OLIVEIRA ALMEIDA |

Pesquisador - UNIVERSITY OF ARIZONA - USA e professor convidado - UFF

HAYDÉE MARIA CORREIA DA SILVEIRA BATISTA |

Pesquisadora - UFRJ

IRIS JORDÃO LESSA |

Professora e Técnica em Assuntos Educacionais - UFF

ISABELA DE JESUS DA SILVA |

Diretora da Escola de Governo e Gestão - PMN

ISADORA DE SOUZA MODESTO PEREIRA |

Subsecretária de Articulação Institucional e Gestão do Conhecimento - PMN

LUCIANA APARECIDA BARBIERI DA ROSA |

Pesquisadora e professora - FCR - RONDÔNIA

MARIA CAROLINA MARTINS RODRIGUES |

Pesquisadora e professora - UNIV. DO ALGARVE - PORTUGAL

MARIA JOSÉ SOUSA |

Pró-Reitora e professora - ISCTE - PORTUGAL

MARILIA SORRINI PERES ORTIZ |

Secretária Municipal de Fazenda - PMN

MARIO ANTONIO RIBEIRO DANTAS |

Pesquisador e professor - UFJF

MAURÍCIO DE SOUZA LEÃO |

Pesquisador e professor - UFF

ORLANDO LIMA RUA |

Pesquisador e professor - INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO | ISCAP

OTACÍLIO JOSÉ MOREIRA |

Pesquisador e professor convidado - UFF

PAULA LOPES ERTHAL |

Pesquisadora e professora convidada - UFF

RONNIE FIGUEIREDO |

Pesquisador e professor - CARME - LEIRIA - PORTUGAL

WALESKA YONE YAMAKAWA ZAVATTI CAMPOS |

Pesquisadora - PUC - RJ e Analista TCU-GOIÁS



SUMÁRIO

- 9** **Apresentação**
- 11** **Prefácio PMN**
- 12** **Prefácio UFF**
- 13** **Capítulo 1**
O PLANEJAMENTO DO ESPAÇO URBANO
NO MUNICÍPIO DE NITERÓI: a gestão das
unidades de conservação municipais
- 39** **Capítulo 2**
ACIDENTES NO TRÂNSITO BRASILEIRO:
responsabilidades entre governo e condutores
- 59** **Capítulo 3**
CASA DE DIREITOS: instrumento de intersectorialidade
e transversalidade de políticas públicas
- 80** **Capítulo 4**
A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA CRIANÇA NA CRECHE
FRENTE À OFERTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL
DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE NITERÓI
- 95** **Capítulo 5**
A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
ENFRENTAMENTO À COVID-19:
a experiência do município de Niterói
- 115** **Capítulo 6**
A PERCEPÇÃO SOBRE A PANDEMIA COVID-19 PARA O
USUÁRIO - um estudo de caso na cidade de Niterói/RJ

- 124** | **Capítulo 7**
SAÚDE DO TRABALHADOR E O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19
- 140** | **Capítulo 8**
ESCRITÓRIO DE PROJETOS: estudo de caso sobre a estrutura organizacional da Fundação Municipal de Saúde de Niterói e seus impactos na execução de emendas parlamentares
- 162** | **Capítulo 9**
ANÁLISE DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NEGRA NA CIDADE DE NITERÓI: o fenômeno e a rede de saúde
- 181** | **Capítulo 10**
DESCARTE E DESTINAÇÃO FINAL ADEQUADA DE MEDICAMENTOS DE USO HUMANO E ANIMAL EM DESUSO (VENCIDOS OU SOBRAS), DOS RESIDENTES NO MUNICÍPIO DE NITERÓI
- 199** | **Capítulo 11**
PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE METODOLOGIAS ÁGEIS NAS ÁREAS DE TECNOLOGIAS DO SETOR PÚBLICO, UM PREPARO PARA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL
- 222** | **Capítulo 12**
COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO: A regulamentação da Lei 12.846/2013 no âmbito municipal
- 239** | **Capítulo 13**
GESTÃO PÚBLICA: a importância do planejamento estratégico – Niterói Que Queremos
- 249** | **Currículos**



APRESENTAÇÃO

A partir de 2017, a Administração Pública de Niterói passou a dispor de uma unidade especializada para conduzir a qualificação, a atualização e o aperfeiçoamento do seu quadro de servidores: a Escola de Governo e Gestão (EGG).

Desde a sua criação, a Escola vem construindo uma trajetória de expansão de suas atividades, se consolidando como instituição de referência no desenvolvimento de servidores públicos municipais, a fim de garantir a construção de políticas efetivas e serviços públicos de qualidade e orientados para a população niteroiense.

Um propósito constante da SEPLAG e da EGG é articular conexões entre órgãos municipais e instituições de ensino superior, uma vez que essas parcerias são enriquecedoras para o setor público e para a academia. Além de valorizar espaços dedicados às pesquisas científicas de diversos campos disciplinares, essa aproximação faz com que desafios reais do setor público entrem nos debates acadêmicos e oportuniza a construção coletiva de novos saberes.

Neste sentido, a parceria com a UFF, iniciada em 2019, representou um marco na história da EGG e da Prefeitura de Niterói por meio do desenvolvimento de diversos cursos e da oferta do primeiro programa de pós-graduação da EGG, o Master Business Administration (MBA) em Gestão Pública Municipal. A oferta do MBA teve como objetivo principal potencializar lideranças municipais e qualificar mais o debate, a formulação e a implementação de políticas públicas que atendam de forma mais efetiva às demandas da nossa população.

Com o comprometimento e a competência do 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.

Importante destacar que o primeiro programa deste tipo desenvolvido pela Escola estabeleceu reserva de vagas para pessoas negras, indígenas e com deficiência para fortalecer a gestão pública com uma turma representativa e diversa, que conheça e reconheça demandas e necessidades da população, o que é essencial para a elaboração de políticas inclusivas e inovadoras.

Esta publicação consolida parte do conhecimento produzido pela iniciativa, representa a sistematização e a disseminação de saberes, e o registro da experiência, que agregam valor à gestão pública municipal e à sociedade niteroiense. Os artigos discorrem sobre temas diversos ligados à administração pública municipal, sobretudo a respeito de políticas públicas e práticas de gestão, analisadas a partir do contexto de Niterói.

O Volume I do livro “Gestão Pública Municipal – Políticas Públicas e Práticas de Gestão”, com 12 artigos acadêmicos, foi a primeira coletânea dos trabalhos finais produzidos pelos servidores participantes da pós-graduação em conjunto com seus orientadores. O Volume II, que reúne 13 artigos, representa o fechamento das entregas da turma e materializa a construção coletiva de conhecimento científico fruto dessa parceria.

O sucesso desse primeiro programa de pós-graduação foi o marco do início de um caminho permeado por parcerias entre a Escola de Governo e Gestão de Niterói e Instituições de Ensino, 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

É com muito orgulho que a Prefeitura Municipal de Niterói apresenta o segundo volume do livro “Gestão Pública Municipal – Políticas Públicas e Práticas de Gestão”, resultado da parceria entre a Escola de Governo e Gestão (EGG) e a Universidade Federal Fluminense (UFF).

A primeira turma, ofertada para 50 servidores de 21 órgãos da Prefeitura, foi dividida em dois eixos de ensino: Políticas Sociais e Desenvolvimento Urbano. A diversidade de atuação e convivência dos participantes foi fundamental para possibilitar a criação de um ambiente interdisciplinar de troca de saberes, experiências e vivências entre servidores e acadêmicos.

Juntos, os Volumes I e II somam 25 artigos, elaborados pelos participantes, sobre temas diversos ligados à administração pública municipal, especialmente sobre políticas públicas e boas práticas da gestão de Niterói. Publicar os dois volumes demonstra a importância que essa iniciativa alcançou em nossa gestão como uma ferramenta de sistematização de conhecimentos e disseminação de saberes.

A Prefeitura de Niterói tem o compromisso com a população de tornar Niterói uma cidade cada vez mais inclusiva, sustentável, digital e humana. Assim, investimos no aprimoramento de nosso trabalho e dos serviços para o cidadão com responsabilidade e justiça social, direcionando recursos para políticas públicas mais assertivas e que fazem a diferença no dia a dia da cidade.

Neste sentido, o MBA em Gestão Pública Municipal demonstra o compromisso do governo com uma gestão mais estratégica dos profissionais que compõem o nosso quadro, a partir da visão de que transformando nossos servidores transformaremos também a gestão municipal, com gestores mais preparados para os desafios encontrados.

Estamos formando uma rede de profissionais comprometidos com o desenvolvimento de uma cidade mais integrada e eficiente, e com produção científica pujante.

Este livro é mais um convite à reflexão sobre gestão pública municipal e suas práticas, com o objetivo de fomentar o debate, a formulação e a implementação de políticas públicas no território niteroiense a partir da visão dos gestores e servidores municipais. Aproveitem a leitura!

AXEL GRAEL
Prefeito de Niterói

ELLEN BENEDETTI
Secretária de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão

PREFÁCIO

É com grande satisfação que chegamos a segunda edição do livro “Gestão Pública Municipal - Políticas Públicas e Práticas de Gestão”. Esta obra representa um importante marco na parceria entre a Prefeitura Municipal de Niterói e a Universidade Federal Fluminense, por meio da Escola de Governo e Gestão (EGG).

É inegável a importância da gestão pública eficiente, transparente e voltada para as necessidades da população. Nesse sentido, a aplicação do conhecimento científico no cotidiano da gestão pública é fundamental para a formação de profissionais capacitados, aprimoramento das práticas de gestão e a adoção de políticas públicas baseadas em evidências e resultados, gerando um impacto real na vida das pessoas.

A segunda edição deste livro é um retrato das boas práticas adotadas pela gestão pública municipal de Niterói, bem como das reflexões e contribuições dos professores e pesquisadores da UFF. As experiências compartilhadas aqui são um exemplo de como a união entre o poder público e a academia contribuem para o desenvolvimento nacional.

O livro traz uma coletânea de artigos acadêmicos produzidos por servidores públicos municipais e seus orientadores, fruto da primeira turma do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal da EGG em conjunto com a UFF. Os temas abordados refletem a experiência dos autores no cotidiano da gestão pública municipal, bem como o embasamento teórico e a perspectiva crítica proporcionados pela pós-graduação.

Ao reunir esses artigos em um livro, a Prefeitura de Niterói e a UFF contribuem para a disseminação de conhecimentos e práticas que podem ser replicados em outras cidades e regiões, fomentando uma gestão pública mais qualificada e eficiente em todo o Brasil.

Agradecemos a todos os envolvidos nessa parceria e esperamos que este livro seja útil para aqueles que buscam aprimorar suas práticas de gestão pública, para estudantes e pesquisadores interessados em aprofundar seus conhecimentos sobre o tema e para a sociedade em geral, que se beneficia diretamente de uma administração eficiente e comprometida com a qualidade de vida das pessoas.

PROF. DR. ANTONIO CLAUDIO LUCAS DA NÓBREGA
Magnífico Reitor da Universidade Federal Fluminense



CAPÍTULO 1



O PLANEJAMENTO DO ESPAÇO URBANO NO MUNICÍPIO DE NITERÓI:

A GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS

Amanda Jevaux da Silva de Sousa

jevauxamanda@gmail.com

Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade /
Prefeitura Municipal de Niterói

João Alberto Neves dos Santos

joaoneves@id.uff.br

Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /
Universidade Federal Fluminense

Antônio Ranha da Silva

antonioranha@id.uff.br

Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /
Universidade Federal Fluminense

RESUMO

O presente capítulo visa apresentar uma discussão inicial sobre a efetividade das políticas públicas de conservação aplicadas às unidades de conservação geridas pelo Poder Executivo do Município de Niterói, Rio de Janeiro. A avaliação dos mecanismos de investimentos ou a inexistência desses, bem como sua efetividade, pode ser utilizada como um instrumento útil para o planejamento de ações que estão em conformidade com a conservação ambiental e bem estar social. Pode-se, deste modo, pensar um planejamento urbano integrado de médio e longo prazo, através do apanhado legislativo e das estruturas técnicas e administrativas. Nesse sentido, será apresentado o levantamento de indicadores de monitoramento e efetividade já existentes e aplicados para as unidades de conservação, bem como a tentativa de utilizar o Analytic Hierarchy Process (AHP) e a Teoria da Utilidade (UT) para averiguar inicialmente o grau de investimentos que a cidade despense na contribuição de conservação ambiental das unidades de conservação.

Palavras-chave: Unidade de Conservação, Políticas Públicas, Indicadores de Efetividade, Ordenamento Territorial.

1. INTRODUÇÃO

É notório que o ser humano sempre fez uso da natureza e dela retirou meios necessários para sua existência. Entretanto, a voracidade incidida em nome do desenvolvimento das forças produtivas causou sequelas ao meio ambiente com sérios reflexos na vida do homem. Para compreender como se deu essa transformação¹, faz-se necessário comentar brevemente como ocorreu a busca incessante dos países pela industrialização e pelo crescimento econômico, utilizando para tal feito os recursos naturais de forma desmesurada e sem comprometimento com a sustentabilidade futura dos mesmos.

Dessa forma, ocorreu uma revisão de valores, em um sentido amplo do termo, para que alterações pudessem ser vislumbradas no campo social. Desta maneira, estas práticas precisaram ser reavaliadas, visto que, uma nova concepção nos meios de produção deveria abarcar tanto as necessidades de crescimento econômico como a manutenção dos recursos naturais para as gerações futuras (SACHS, 2008).

Dentro deste contexto, a partir do final da década de 60 emergiu a noção de um desenvolvimento comprometido com o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras. A problemática ambiental surgiu com o intuito de discutir o modelo de desenvolvimento até então predominante, baseado na transformação tecnológica da natureza; transformação esta que, necessitava incorporar a sustentabilidade ecológica no processo econômico. Cabe ressaltar que esta racionalidade ambiental que emergiu dos ciclos e debates procurou não somente conservar a biodiver-

1 Para Harvey: «O chamado <ambiente natural> é objeto de transformação pela atividade humana. (...)A longa história de destruição criativa sobre a Terra produziu o que é às vezes chamado de [segunda natureza] - a natureza remodelada pela ação humana. Há muito pouco, ou nada, da [primeira natureza], que existia antes dos seres humanos povoarem a Terra.(...) Nos últimos três séculos marcados pelo ascensão do capitalismo, a taxa de propagação e destruição criativa sobre a Terra tem aumentado enormemente»(HARVEY,2011: 151).

sidade, mas também a diversidade cultural, tendo em vista a importância de valorizar e perpetuar os saberes tradicionais das populações.

Diante do exposto, pode-se mesmo afirmar que a crise ambiental é uma crise paradigmática da civilização oriunda da relação histórica homem/natureza, uma vez que, em termos contemporâneos, se configura uma busca por um padrão homogêneo de consumo.

Segundo Leff (2000), um caminho a ser seguido seria o estabelecimento de condições para garantia da qualidade de vida da população e a futura preferência dos consumidores, por meio da valorização da sustentabilidade ecológica, do patrimônio de recursos naturais e culturais e dos processos ecológicos de médio e longo prazo.

A biodiversidade e toda gama de benefícios extraídos dela (os chamados bens e serviços ambientais) tornaram-se importantes temas de discussões, tendo em vista que alguns recursos naturais não são renováveis e a taxa de extinção de espécies alcançou níveis preocupantes. Sendo assim, uma das estratégias visando à preservação dos recursos da natureza, que remonta ao final do século XIX, foi a paulatina implantação de áreas protegidas em todo o mundo e que, na atualidade, ainda se constituem como uma das principais ações para conservação ambiental dos ecossistemas (DIEGUES, 2008).

Dessa forma, a análise de políticas públicas direcionadas para a manutenção das unidades de conservação (UC) tem como base norteadora no Brasil o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), lei federal nº 9.985/2000 regulamentado pelo decreto federal nº 4.340/2002, que prevê as categorias de proteção e conservação, bem como instrumentos de gestão e planejamento.

O Brasil possui uma tradição em estabelecer áreas de proteção ambiental, podendo ser citado como marco a criação da primeira UC datada de 1937, o Parque Nacional de Itatiaia. No entanto, o estabelecimento de novas áreas atrelado ao avanço de legislação referente à manutenção e preservação de espaços que possuem beleza cênica, sítios raros e/ou ameaçados de extinção ainda não se configura como uma situação eficiente e almejada. Haja visto, os diversos conflitos pela utilização dos territórios, a dificuldade do reconhecimento de saberes tradicionais e os investimentos escassos em infraestrutura e contratação de equipe técnica fragilizam a permanência dessas áreas que tem seus limites constantemente questionados e acabam por não cumprirem as vocações que foram destinadas. A situação torna-se ainda mais agravante quando a escala de análise é direcionada para as UC urbanas e para as que são geridas pelo Poder Público Municipal.

No que tange às UC criadas e geridas pelo Poder Público Municipal (prefeituras) a literatura revela a dificuldade de priorização desses espaços, quando são comparados investimentos maciços para sua criação e implantação, em detrimento de outras áreas que apresentam visibilidade e nem sempre estão hierarquizadas em função de importância. A gestão de 04 anos e por vezes 08 anos de uma equipe de Governo, somados a constante alternância de dirigentes e descontinuidade de projetos e programas ocasionam insucessos administrativos e de conservação da natureza.

A partir de uma análise tendo como início a utilização de indicadores de monitoramento e efetividade da gestão é possível direcionar políticas públicas que preservem as UC e contemplem as múltiplas funções de suas existências.

Nesse sentido, o presente trabalho pretende apresentar os esforços já dispendidos para a resolução de manejo e utilização das UC, em consonância com os seus objetivos de criação. Cabe mencionar que esta é a primeira etapa de um estudo que pretende propor, caso seja assim revelada a necessidade, de construção de indicadores específicos para áreas protegidas municipais localizadas em ambientes urbanos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Paisagem como Unidade de Medida para o Planejamento

De acordo com Silva (2011), as cidades se desenvolvem na base territorial oferecida pelo espaço natural através da apropriação destes recursos. Desta forma, novas paisagens são moldadas provocando, por sua vez, mudanças nas dinâmicas ambientais pré-existentes em decorrência da alteração do uso do solo. Dado que a paisagem por si só apresenta mecanismos de modificação ao longo do tempo, cabe aos responsáveis por sua gestão avaliar as condições de manutenção das estruturas básicas de conservação e preservação. O planejamento das cidades pode apresentar-se como uma solução para conflitos que possam ocorrer entre as metas da conservação ambiental e do planejamento tecnológico (SANTOS, 2004).

O reconhecimento da relação de dependência espacial entre os elementos da paisagem é o ponto central da análise em Ecologia da Paisagem (METZGER, 2001). Torna-se crucial o entendimento das mudanças estruturais e funcionais que ocorrem no mosaico composto por um conjunto de elementos formado pela paisagem. Assim, o entendimento das relações espaciais entre fragmentos florestais (que podem se tornar áreas de conservação), das interações e das mudanças estruturais de uma paisagem, nas mais diferentes escalas, tem sido objeto de estudo da ecologia da paisagem (VALENTE 2001).

No entendimento de Metzger (2001), a palavra paisagem possui diferentes definições, a depender do contexto e da pessoa que a utiliza, posto que se observa a paisagem, entende-se que a mesma não pode ser definida de forma universal, sem considerar a lente ou o filtro do observador. Deste modo, muitas são as noções que se apresentam acerca deste conceito:

Uma porção espacial da superfície da terra constituída por um complexo de sistemas, formados pela atividade de rochas, água, ar, plantas, animais e o homem, reconhecível através de sua fisionomia como uma unidade (ZONNEVELD, 1995).

Uma área heterogênea de terra, uma unidade distinta e mensurável definida por um grupo reconhecível e espacialmente repetitível de ecossistemas interatuantes, geomorfologia e perturbações (FORMAN & GODRON, 1986).

Uma porção do espaço caracterizada por um tipo de combinação dinâmica de elementos geográficos diferenciados - físicos, biológicos e antrópicos, que ao enfrentarem-se dialeticamente uns com os outros, fazem da paisagem um "conjunto geográfico" indissociável que evolui em conjunto, tanto sob o efeito de interações entre os elementos que a constituem como da dinâmica própria de cada um dos elementos individuais (BERTRAND, 1968).

Diante do exposto, a noção de paisagem pode ser entendida como uma superfície heterogênea, constituída por um conjunto de ecossistemas que ali se repetem sob formas diferentes de interação (DAJOZ, 1973). No meio acadêmico, o termo Paisagem foi introduzido pela primeira vez como conceito geográfico científico por Alexander Von Humboldt no século XIX com o sentido de “característica total de uma região terrestre”. Apesar dos aspectos humanos não serem negligenciados, o mesmo possuía uma caracterização mais orientada para uma descrição física do ambiente. (SOARES FILHO, 1998). Posteriormente, o conceito foi apropriado pela escola geográfica da ex-União Soviética que incorporou elementos além da simples caracterização das formas de relevo. Adicionaram ao termo um entendimento de fenômenos orgânicos e inorgânicos tornando-o mais abrangente.

O conceito de Ecologia da Paisagem foi utilizado pela primeira vez pelo biogeógrafo alemão Carl Troll no final da década de 1930, o mesmo considerava a paisagem uma entidade holística: “entidade espacial e visual total” do espaço, integrando o homem a geosfera e a biosfera e a noosfera”. Conforme enfatiza Metzger (2001) a Ecologia de Paisagens caracteriza-se por um nascimento duplo, com duas visões distintas da paisagem, a saber:

- Abordagem Geográfica: privilegia a preocupação com o planejamento territorial, através do conhecimento dos limites e das potencialidades de uso de cada unidade de paisagem²; estuda as paisagens modificadas pelo homem e analisa amplas áreas espaciais. Esta abordagem visa uma preocupação com o estudo das relações do homem com seu espaço de vida e com as aplicações práticas na solução de problemas ambientais (METZGER 2001 in BARRETT & BOHLEN 1991, NEVEH & LIEBERMAN 1994).
- Abordagem Ecológica: enfatiza as paisagens naturais; não prioriza necessariamente macroescalas. Na compreensão de Soares Filho (1998) e Metzger (2001) esta abordagem evoluiu na direção dos estudos dos efeitos da estrutura espacial da paisagem sobre processos ecológicos.

A Ecologia da Paisagem surgiu como uma importante disciplina no estudo das principais características da paisagem: estrutura, função e mudanças /alterações (VALENTE, 2001 apud FORMAN & GODRON, 1986):

a) Estrutura: é o produto da relação espacial entre diferentes ecossistemas ou elementos presentes na paisagem, ou seja, é a distribuição da energia, dos materiais e espécies em relação ao tamanho, forma, número, tipo e configuração dos ecossistemas;

b) Função: relacionada à interação entre os elementos espaciais, que são o fluxo de energia, materiais e organismos dos ecossistemas componentes;

c) Alterações: mudanças na estrutura e função do mosaico ecológico ao longo do tempo.

Corroboram com esta perspectiva Primack & Rodrigues (2001): “a interação de padrões espaciais de uso e ocupação do solo, com a teoria de conservação

2 Nesta abordagem, como um espaço de terreno com características comuns (METZGER,2001,p.3)

e o planejamento de reservas, fica evidente na disciplina de Ecologia da Paisagem”. Ainda acrescentam que a disciplina tem se ocupado de incorporar processos sociais, econômicos e políticos ecologia, de maneira a planejar paisagens mais equilibradas. Um dos aspectos mais importantes situa-se no fato de que a ausência ou a presença de determinados elementos da paisagem possibilita antever algumas consequências na dinâmica da paisagem. Neste sentido, cabe ao planejador ter em mãos estudos que auxiliem a tomada de decisão para manter ou obstruir determinadas estruturas da paisagem. Assim, com o auxílio da Ecologia da Paisagem é possível determinar práticas para manutenção da conservação florestal e da diversidade de espécies, assim como de outros processos correlacionados a partir do conhecimento e quantificação³ da paisagem (BAKER & CAI, 1992).

2.2 O Planejamento e a Gestão Ambiental

A paisagem dinâmica está em contínua transformação, a reflexão que auxilia na tomada de decisões baseia-se no método de ordenamento do território ao longo do tempo, o planejamento. Muitas são as concepções difundidas acerca do conceito de planejamento, entretanto, sua função primordial, segundo Santos (2006) é a seguinte:

É o processo contínuo que envolve a coleta, organização e análise sistematizadas das informações, por meio de procedimentos e métodos, para chegar a decisões ou a escolhas acerca das melhores alternativas para o aproveitamento dos recursos disponíveis.

Apesar de algumas vezes serem utilizados como sinônimos, os termos planejamento e gestão possuem significados próprios objetivos comuns, possuem atividades distintas e atuam em tempos característicos. Assim, a tarefa de planejar está relacionada a uma atividade que se estabelece em um tempo futuro; possui como característica norteadora a reflexão dos tomadores de decisão sobre as mudanças na paisagem considerando as tendências e imprevistos. Nesta perspectiva Souza *apud* CULLING-WORTH (2003) elegeu elementos fundamentais para o planejamento. são eles: pensamento orientado para o futuro; escolha entre as alternativas apresentadas; consideração de limites, restrições e potencialidades; consideração de prejuízos e benefícios e possibilidade de diferentes cursos de ação, os quais dependem de condições e variáveis. Muitos são os estudiosos que buscam entender a fundo o conceito de planejamento, entretanto, este método costuma ser bastante debatido, visto que, algumas vezes não considera todos os agentes de modificação da paisagem ou estabelece pesos não adequados para cada situação. Neste sentido, pontua Santos (2006), é fundamental que seja realizado um diagnóstico da região que se pretender estudar, visto que o planejamento se estabelece a partir de um ideário, norteador de todo contexto. Para Santos (2004), a preocupação em planejar a paisagem surgiu juntamente com o início das discussões ambientais. Tendo em vista que, o ambiente (a paisagem) modifica-se em função dos usos.

Por outro lado, a gestão contempla atitudes realizadas no presente, ou seja, remete a ações/intervenções que foram idealizadas durante o processo de plane-

3 “Refere-se á feições associadas á presença ou a ausência de elementos na paisagem, sem considerar a sua distribuição espacial” (VALENTE, 2005, p.07).

jamento e que são desempenhadas no momento atual levando em consideração os recursos e necessidades imediatas. Percebe-se que gestão e planejamento são aplicações complementares.

Conclui-se que, para uma equilibrada gestão é necessário que seja realizado um prévio levantamento (planejamento) das possíveis realidades que se vislumbram para o espaço. Deste modo, uma das táticas que auxiliam no esforço de conduzir o planejamento é a utilização de cenários prospectivos. Neste sentido, o documento Agenda 21, em seu capítulo 07, acrescenta que:

Os padrões de consumo das cidades representam uma pressão muito séria sobre o ecossistema global, ao passo que no mundo em desenvolvimento os assentamentos humanos necessitam de mais matéria-prima, energia e desenvolvimento econômico simplesmente para superar seus problemas econômicos e sociais básicos.

Assim, este documento aponta que para um real desenvolvimento das cidades é necessário planejar as formas de acesso e consumo dos recursos naturais tendo em vista o crescimento urbano e a necessidade de proteção dos ecossistemas. Conclui-se então que o manejo urbano deve integrar a preocupação ambiental às políticas de ordenamento territorial, uma vez que o aumento populacional nas metrópoles e, a demanda por recursos se faz maior.

Na visão de Rodriguez *apud* Martinez (2011) o planejamento pode apresentar-se em 03 dimensões: determina a fase em que se encontra, aonde quer chegar e qual a melhor maneira de alcançá-la, como processo contínuo: envolve a coleta, organização e análise integrada de informações por meio de procedimentos e métodos e como processo cognitivo: dirigido a pensar com antecedência o que deseja alcançar e como proceder para atingir este objetivo. O planejamento que visa o desenvolvimento de uma área inclui 03 categorias de planejamento: planejamento socioeconômico, planejamento territorial e planejamento ambiental, sendo que este último considera a natureza e sua relação com os outros componentes do meio ambiente.

Por fim, a eficácia de projetos e investimentos estruturadores, além da utilização de tecnologias de sensoriamento remoto e geoprocessamento em conjunto com diagnósticos de uso e cobertura do solo tem-se apresentado como estratégia para alcançar melhores formas de usos desejáveis e possíveis para o ordenamento sustentável das cidades (SANTOS, 2004).

2.3 Unidades de Conservação em ambiente urbano

As UC urbanas caracterizam-se como componentes essenciais na manutenção das funções ecológicas e climáticas das cidades. Dentre os muitos benefícios que propiciam podem ser citados: a melhoria de qualidade ambiental dos centros urbanos (através da manutenção do equilíbrio dinâmico adquirido com a cobertura vegetal) e a possibilidade de proporcionar bem-estar à população - em virtude do contato direto com a natureza.

A abordagem pretendida por este trabalho baseia-se na perspectiva dos mecanismos legais vigentes e das ações implementadas pelo Poder Público municipal em prol das áreas protegidas.

2.4 A Importância da Implantação e Manutenção de Unidades de Conservação Localizadas em Ambiente Urbano

Ventura e Ferreira (2009) identificaram que a Mata Atlântica é um dos mais ameaçados biomas de todo o planeta. Este fator está relacionado à ocorrência desses atributos naturais e paisagísticos servir de atrativos para a expansão urbana do município, o que vem impulsionando a ocupação informal e formal de novas moradias (novos loteamentos e condomínios). Com o intuito de proteger os remanescentes florestais foram instauradas algumas UC a partir da década de 90, ocasião da criação do Plano Diretor de Niterói e, em encontro ao período onde a preservação ambiental ganhou ênfase, assim como ações voltadas às posturas conservacionistas (a Conferência Rio 92 é um exemplo emblemático do que os anos 90 representaram para o país em termos ambientais).

3. LEVANTAMENTO DA PESQUISA

O trabalho apresenta inicialmente a proposta de obtenção de informações sobre os indicadores de monitoramento, de eficácia e de eficiência para a análise de Políticas Públicas Territoriais, tendo como delineamento a função das UC urbanas localizadas em ambientes urbanos. Para tal, foram levantados os instrumentos e as ferramentas já utilizados em diversas escalas de governança que se enquadrem na proposta deste estudo. Subsequente, para validação dos indicadores, foram adquiridos dados referentes às UC geridas pelo Poder Público Municipal da cidade de Niterói.

4. ÁREA DE ESTUDO

A área de estudo da presente investigação corresponde ao município de Niterói, localizado no estado do Rio de Janeiro, na região sudeste do país, situado entre as coordenadas geográficas 22° 52' 51" e 43° 6' 15"; limítrofe aos municípios de Maricá e São Gonçalo, assim como a Baía de Guanabara. Ainda, de acordo com a última estimativa do censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - (2020) o município possui 515.317 habitantes distribuídos em 133, 757 km².

O município possui 52 bairros distribuídos em 05 regiões de planejamento. Esta divisão da cidade foi implementada pelo Plano Diretor de Niterói (lei nº 1.157/92) a partir de critérios de compartimentação ambiental, de características histórico-geográficas e de uso e ocupação do solo. Niterói possui 54% de seu território caracterizado por zoneamento ambiental restritivo e unidades de conservação, em função da necessidade de proteção da Mata Atlântica e seus ecossistemas associados.

A cidade atualmente possui 09 UC, sendo 02 estaduais (Reserva Extrativista Marinha de Itaipu e Parque Estadual da Serra da Tiririca) e 07 municipais (Parque Natural Municipal de Niterói, Sistema Municipal de Áreas de Proteção Ambiental, Área de Proteção Ambiental do Morro do Gragoatá, Parque Natural Municipal da Água Escondida, Área de Proteção Ambiental das Lagunas e Florestas, Área de Proteção Ambiental do Morro do Morcego, da Fortaleza de Santa Cruz e dos Fortes Pico e Rio Branco e da Reserva Ecológica Darcy Ribeiro) – Quadro 1.

Quadro 1: UC existentes no município de Niterói

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	CATEGORIA	GRUPO	ÁREA (ha)	ANO DE CRIAÇÃO	ESFERA
Parque Natural Municipal de Niterói	Parque	Proteção Integral	897	2014	MUNICIPAL
Parque Natural Municipal da Água Escondida	Parque	Proteção Integral	62	2020	MUNICIPAL
Reserva Ecológica Darcy Ribeiro	Reserva Ecológica	Proteção Integral	1.229	1997	MUNICIPAL
Parque Estadual da Serra da Tiririca	Parque	Proteção Integral	3.493	1991	ESTADUAL
Área de Proteção Ambiental do Morro do Morcego, da Fortaleza de Santa Cruz e os Fortes do Pico e do Rio Branco	Área de Proteção Ambiental	Uso Sustentável	141	2002	MUNICIPAL
Área de Proteção Ambiental das Lagunas e Florestas de Niterói	Área de Proteção Ambiental	Uso Sustentável	8.632	1992	MUNICIPAL
Área de Proteção Ambiental do Morro do Gragoatá	Área de Proteção Ambiental	Uso Sustentável	9	2003	MUNICIPAL
Sistema Municipal de Áreas de Proteção Ambiental	Área de Proteção Ambiental	Uso Sustentável	598	2014	MUNICIPAL
Reserva Extrativista de Itaipu	Reserva Extrativista	Uso Sustentável	3.943	2013	ESTADUAL

Fonte: Secretária de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade de Niterói (SMARHS), 2021

Nesse cenário de planejamento das UC municipais, Niterói ocupou o 4º lugar do ranking de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) Ecológico referente ao ano fiscal de 2021 dentre os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Este *status* reflete em termos legais a melhoria de indicadores que apoiam e incentivam a criação e implantação de espaços protegidos, visto o cálculo para repasse considera os seguintes critérios: 45% para UC; 30% para qualidade da água; e 25% para gestão dos resíduos sólidos

Cabe destacar que o 4º lugar geral ocupado no ranking geral possui a peculiaridade de ser desdobrado no 1º lugar em cidades que mais possuem investimentos em UC municipais (Figura 1).

Figura 1: Ranking UC Municipais

	ANO FISCAL	MUNICÍPIO	IrAPM (em Reais)
1	2021	Niterói	R\$1.758.180,31
2	2021	Mesquita	R\$1.732.311,14
3	2021	Miguel Pereira	R\$1.716.516,10
4	2021	São José do Vale do Rio Preto	R\$1.500.494,06
5	2021	Maricá	R\$1.435.791,32
6	2021	Miracema	R\$656.604,61
7	2021	São João da Barra	R\$583.659,08
8	2021	Sapucaia	R\$564.110,14
9	2021	Conceição de Macabu	R\$534.350,10
10	2021	Areal	R\$511.861,79
11	2021	Macuco	R\$509.293,36

Fonte: Observatório ICMS Ecológico, 2021

As UC municipais são geridas pela Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade (SMARHS) - órgão central - e assessoradas pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente de Niterói (COMAN) - órgão superior -, criado pela lei nº 1.40 de 1998 e regulamentado pelo decreto nº 7.888/98 que possui caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador, conforme o Código Municipal Ambiental (lei nº 2.602 de 2008). A Câmara Técnica de Áreas Verdes desempenha a função do Conselho Gestor das UC. No mais, a dotação orçamentária formal das unidades de conservação está atrelada ao Fundo Municipal de Conservação Am-

biental (FMCA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Importante destacar a existência do decreto municipal que prevê o repasse de 20% do arrecado com o ICMS Ecológico para o FMCA da SMARHS. No mais, a aplicação de multas e a mitigação de danos ao meio ambiente, através da instituição de Termos de Compensação Ambiental (TCA) ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) completam as possibilidades de investimentos e infraestrutura em projetos das UC na cidade de Niterói.

5. ESTRATÉGIAS DE CONSERVAÇÃO ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS

A paisagem urbana apresenta em sua composição elementos artificiais e naturais constituindo-se como principal desafio dos planejadores, uma vez que a tarefa de integrá-los se faz necessária na proposta de/por cidades sustentáveis. Entretanto, dado que a paisagem por si só apresenta mecanismos de modificação ao longo do tempo, cabe aos responsáveis por sua gestão avaliar as condições de manutenção das estruturas básicas de conservação e preservação. Diante do exposto, destaca-se que as decisões políticas (ou políticas de governo) e políticas públicas são alvos de discussões sobre o real comprometimento das diretrizes adotadas no âmbito da conservação ambiental, principalmente quando o uso do solo é orientado para criação e implantação de UC.

Na concepção de Pal (1987), a distinção entre políticas de governo e políticas públicas pode ser traduzida na escala de atuação das mesmas. Destarte a primeira pode ser classificada como decisões diárias em consequência da reação às circunstâncias, as políticas públicas são construídas a partir de planejamento. Estas ainda podem ser entendidas como grupo de deliberações que refletem nas ações de interesse público que os Governos escolhem ou não desempenhar para um desenvolvimento efetivo.

Guerini e Jhonson (2000) assinalam que as avaliações dos indicadores das políticas públicas ponderam a isenção e a responsabilidade de atuação do Estado, assim como mensuram os fluxos de investimentos públicos destinados à manutenção das UC e, desta maneira, a eficácia e a eficiência da gestão.

No entanto, de acordo com Vallejo (2017), as políticas públicas ambientais seguem setorizadas, necessitando maior integração com as demais para que sejam fortalecidos os aparatos necessários para uma gestão eficaz. Em determinadas circunstâncias, o investimento municipal somente ocorre como contrapartida para acesso aos agentes financeiros internacionais, carecendo desta maneira de reavaliação das prioridades.

No que tange à classificação das políticas públicas ambientais, estas podem possuir caráter regulatório, quando elaboram estruturas normativas de acesso aos recursos naturais envolvendo produção de legislação; estruturadoras, através de ações que visam à conservação ambiental e políticas indutoras, por meio de iniciativas que influenciam o comportamento de indivíduos ou grupos sociais (COELHO, 2003 *apud* VALLEJO, 2017). Vale ressaltar que as políticas públicas ambientais são

denominadas políticas territoriais quando compreendem ordenamento do território relacionado ao meio ambiente, urbanização e regionalização (MORAES, 1994).

6. DISCUSSÃO

Dentro do contexto exposto, torna-se necessário avaliar a eficácia das políticas públicas e de governo municipais das UC no âmbito urbano das médias e grandes cidades que envolve a gestão de UC urbanas: as políticas públicas de conservação ambiental em âmbito municipal visto a fragilidade de regulamentação e administração de importantes áreas de biodiversidade. Somam-se a este fato, as tradicionais políticas setoriais que dispersam recursos e o sucesso de planos de gestão territorial frente a um crescimento urbano intenso.

Em âmbito nacional o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) desenvolveu a ferramenta denominada Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe) para apoiar a criação e a implantação das UC. Através do preenchimento detalhado de um painel sobre informações que compõem elementos relacionados a infraestrutura, equipe, uso público e instrumentos auxiliares denominados de Recursos e Valores, os Usos e as Ações de Manejo, é possível vislumbrar um panorama de fragilidades e potencialidades. Esta aplicação tem como base os indicadores apontados para subsidiar a tomada de decisão local, fato este que permite que as informações sejam especializadas para um entendimento das inter-relações da dinâmica territorial. O SAMGe não se utiliza da sobreposição de outras metodologias que também verificam a efetividade de gestão das UC, como o método RAPPAM (sigla em inglês para Avaliação Rápida e Priorização do Manejo de Unidades de Conservação) e, tampouco com as que possui interface, como os Padrões Abertos para a Prática da Conservação ou os indicadores globais de efetividade da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN). O que este sistema permite é a migração de parte de seus resultados para plataformas de padrão aberto. Uma das principais fragilidades do SAMGe baseia-se no fato que o mesmo foi arquitetado para uma escala de UC federais, onde as especificidades são distintas da realidade das UC municipais. Nesse sentido, perde-se parte da missão principal que é proporcionar um diagnóstico das áreas para uma posterior hierarquização de atuação nos processos de gestão.

O método RAPPAM desenvolvido pela Rede WWF (World Wildlife Fund), por sua vez, é um dos mais difundidos para análise de efetividade das unidades de conservação para tomada de decisão dos gestores. A metodologia consiste em um formulário que possui 05 eixos temáticos que são formados por temas específicos relacionados ao contexto, planejamento, insumos, processos e resultados. A análise dos indicadores definidos para aplicação do questionário é processada para construção de cenários futuros e orientação do planejamento das estratégias de conservação.

Outra plataforma bastante difundida é o Observatório do ICMS Ecológico do Estado do Rio de Janeiro, que concebida pela Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS) se propõe reunir e tabular informações relacionadas aos índices que compõem o Índice Final de Conservação Ambiental, assim como os valores estimados que serão repassados aos municípios. Por meio de rankings te-

máticos, regiões de governo e municípios é possível analisar informações referentes à conservação de mananciais hídricos e áreas protegidas no território da cidade, criação e implantação de UC municipais, coleta e tratamento de esgoto, remediação de vazadouros e destinação dos resíduos.

No mais, visando incentivar os municípios a organizarem instrumentos de gestão, foi publicado o decreto estadual nº 46.884 /2019 que versa sobre o Índice de Qualidade do Sistema Municipal de Meio Ambiente (IQSMMA), e destina orçamento para os quais criem e implementem um Sistema Municipal do Meio Ambiente (SMMA), composto por variáveis que somados a existência de um Conselho Municipal do Meio Ambiente, um Fundo Municipal do Meio Ambiental, um órgão administrativo executor da política ambiental municipal e Guarda Municipal Ambiental direcionam os investimentos.

A cidade de Niterói ocupa o 1º lugar no ranking de investimentos de UC municipais, no entanto, quando é realizado o exercício de preenchimento de indicadores de monitoramento em outras plataformas, como o SAMGe, é verificado que a colocação não se encontra em consonância com a estrutura idealizada para as UC no ato de criação. Observa-se uma equipe compartilhada com ausência de planos de trabalho e equipes de campo que realizem o monitoramento e acompanhamento das atividades de uso público e incentivo a pesquisa. Segundo Bueno e Ribeiro (2007) as UC urbanas podem desempenhar um papel educacional e interpretativo relevante visto que se localizam em áreas de acelerada expansão urbana e crescimento demográfico. Neste sentido, a proposta deste trabalho se apresenta como um esforço para avaliar e auxiliar a compatibilidade de políticas públicas de conservação ambiental e consolidação das UC urbanas, para que estas sejam reconhecidas como espaços para observação e apreciação da natureza, como também possam despertar na relação homem-natureza valores relacionados à conservação/preservação dos recursos naturais.

6.1 Metodologia “AHP + Teoria da Utilidade”

Para realizar a análise de dados referentes às unidades de conservação municipais de Niterói, foram utilizados alguns métodos e teorias que auxiliam o tomador de decisão a definir as estratégias de planejamento. Assim, serão expostas a seguir o Analytic Hierarchy Process (AHP) e a Teoria da Utilidade (UT).

6.1.1 Conceitos Gerais

Um tomador de decisão é um indivíduo que utiliza o juízo de valor para avaliar as alternativas disponíveis, com o objetivo de identificar a melhor escolha (TAMIO, 2001). Com isso, supõe-se que o decisor possui vários critérios de avaliação e, a partir desses critérios, é possível fazer comparações entre as alternativas. Quando se acrescenta a esses critérios as preferências do decisor, diz-se que esse conjunto de regras representa um critério de decisão, que é uma função, que reflete as preferências do decisor quanto a um determinado atributo, podendo indicar, por intermédio de um conjunto de regras, se uma primeira alternativa é preferível à segunda (GOMES, ARAYA e CARIGNANO, 2004). Por causa de suas preferências, alguns atributos terão maior importância que outros.

6.2 Analytic Hierarchy Process (AHP)

O Analytic Hierarchy Process (AHP) foi desenvolvido por Thomas L. Saaty em meados da década de 1970 no intuito de promover a superação das limitações cognitivas dos tomadores de decisão (VILAS BOAS, 2005). O Método AHP é aplicado para sistematizar uma ampla gama de problemas de decisão, devido à sua simplicidade, sólida base matemática e capacidade de avaliar fatores qualitativos e quantitativos, sejam eles, tangíveis ou intangíveis (SHIAU et al., 2002, apud VILAS BOAS, 2005).

6.3 Teoria da Utilidade (UT)

A Teoria da Utilidade (UT) assume que um decisor deseja fazer uma escolha que corresponde ao maior nível de satisfação (ou utilidade). A preferência do decisor perante o risco é representada por uma função matemática chamada Função de Utilidade. A Função de Utilidade multicritério ou multidimensional utiliza várias funções de utilidade. A função de utilidade substitui o valor atribuído a um critério por um nível de satisfação que esse valor representa para o decisor (TAMIO, 2001). Com isso a Teoria da Utilidade resolve algumas limitações da teoria da probabilidade (SHIMIZU, 2006), assumindo que o tomador de decisão é capaz de identificar várias alternativas discretas para serem avaliadas e é capaz de estruturar os critérios pelos quais as alternativas serão avaliadas de uma maneira hierárquica.

6.4 Dados Técnicos da Análise

Para a aplicação dos critérios, foram denominadas as unidades de conservação municipais da seguinte maneira:

- APA 1: Área de Proteção Ambiental das Lagunas e Florestas de Niterói;
- APA2: Área de Proteção Ambiental do Morro do Morcego, da Fortaleza de Santa Cruz e dos Fortes Pico e Rio Branco;
- APA3: Área de Proteção Ambiental do Morro do Gragoatá;
- APA4: Sistema Municipal de Áreas de Proteção Ambiental;
- PARQUE1: Parque Natural Municipal de Niterói;
- PARQUE2: Parque Natural Municipal da Água Escondida;
- RESERVA ECOLÓGICA: Reserva Ecológica Darcy Ribeiro.

Com a finalidade de realizar uma análise multicritério neste trabalho, foram selecionados 03 fatores de avaliação: Planejamento, Recursos Econômicos e Recursos Humanos. Os critérios utilizados foram desdobrados em indicadores que compõem os elementos que foram destacados na pesquisa para verificar a viabilidade de gestão das áreas naturais protegidas no município de Niterói. Nesse sentido, cada fator foi descrito com 03 indicadores, conforme Tabela 01:

Tabela 1: Fatores e Indicadores

FATOR	INDICADOR
Planejamento	Manejo
	Pesquisa
	Regularização fundiária
Recursos econômicos	Orçamento
	Financiamento de projetos
	Capacidade de autofinanciamento
Recursos humanos	Equipe de uso público
	Proteção
	Suporte operacional

Fonte: elaborado pelos autores.

Por sua vez, cada indicador possui qualidades que caracterizam parâmetros mais específicos das UC municipais. Dessa forma, tem-se os seguintes atributos associados:

- Manejo: existência de plano de manejo e plano de gerenciamento de uso público, bem como de programas de reflorestamento e/ou restauração ecológica e de educação ambiental;
- Pesquisa: realização de pesquisas científicas e monitoramento da biodiversidade;
- Regularização fundiária: ressarcimento pelo uso da terra ou de benfeitorias de lotes e imóveis localizados no interior das unidades de conservação de proteção integral ou existência de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) na ausência das indenizações, assim como, inclusão participativa da população residente ou do entorno nas tomadas de decisão das UC de proteção integral e de uso sustentável;
- Orçamento: destinação de verba formal das unidades de conservação atrelada ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental (FMCA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Financiamento de projetos: matriz de ações a serem implementadas nas UC que possuem dotação orçamentária interna a estrutura da Prefeitura Municipal de Niterói (não exclusivamente da SMARHS), como também de fontes externas para execução dos projetos;
- Capacidade de autofinanciamento: rendimento econômico oriundo do uso público, como direito de imagem, alocação para eventos e concessões de espaços e atividades;
- Equipe de uso público: destinação de coordenador e equipe técnica específica para ordenamento da visitação na sede e de atividades nas áreas adjacentes: trilhas e mirantes;
- Proteção: existência de guarda-parque e de guarda ambiental para controle e monitoramento de atividades ilegais e incompatíveis com os objetivos das unidades de conservação, tais como, auxílio em situações críticas, como incêndios florestais e gestão de conflitos dos usuários;
- Suporte operacional: garantia de funcionários que possam desempenhar rotinas administrativas e de manutenção das infraestruturas das unidades de conservação.

7. RESULTADOS

7.2 Levantamento das Matrizes Comparativa e Normalizada

Para identificar os pesos que devem ser atribuídos a cada fator, foi necessário aplicar o método AHP e as Matrizes Comparativa e Normalizada que são apresentadas a seguir.

Tabela 2: Matriz Comparativa

	PLANEJAMENTO	RECURSOS ECONÔMICOS	RECURSOS HUMANOS
PLANEJAMENTO	1	1/5	1/3
RECURSOS ECONÔMICOS	5	1	3
RECURSOS HUMANOS	3	1/3	1
Soma	9,00	1,53	4,33

Fonte: elaborado pelos autores.

Tabela 3: Matriz Normalizada

	PLANEJAMENTO	RECURSOS ECONÔMICOS	RECURSOS HUMANOS	Vet Eigen	(λMax)
PLANEJAMENTO	0,11	0,13	0,08	0,106	0,9554
RECURSOS ECONÔMICOS	0,56	0,65	0,69	0,633	0,9711
RECURSOS HUMANOS	0,33	0,22	0,23	0,260	1,1288
Soma	1,00	1,00	1,00	1,000	3,0554

Fonte: elaborado pelos autores.

Para validar os resultados da Matriz Normalizada foi inicialmente, calculado o Índice de Consistência (IC).

$$IC = (\lambda_{\text{máx}} - n) \div (n - 1), \text{ onde } \lambda_{\text{máx}} = 3,0554 \text{ e } n = 3 \text{ critérios.}$$

$$IC = (3,0554 - 3) \div (3 - 1)$$

$$IC = 0,0277$$

Foi verificado se o índice de consistência estava adequado. Para tanto, foi calculado a taxa de consistência - CR (SAATY, 2005); este é determinado pela razão entre o valor do índice de consistência (IC) e o índice de consistência aleatória (RI). Desse modo, a matriz será considerada consistente se a razão for menor que 10%.

$$CR = IC \div RI < 0,1 \sim 10\%$$

RI por sua vez, é um valor fixo e tem como base o número de critérios avaliados, conforme mostra a Tabela 4.

Tabela 4: Valores de RI

DIMENSÃO DA MATRIZ (N)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
VALOR DE RI	0	0	0,58	0,9	1,12	1,24	1,3	1,4	1,45	1,49

Fonte: Saaty (2005)

Logo, verifica-se que os dados são adequados uma vez que:

$$CR = IC \div RI$$

$$CR = 0,0277 \div 0,58$$

$$CR = 0,048 = 4,8\% < 10\%$$

7.2 Levantamento das Matrizes de Utilidade

Para a criação da matriz de utilidade, foram selecionados 04 critérios de valoração, onde foram atribuídas qualidades de implantação das unidades de

conservação, em função dos valores obtidos na matriz normalizada, conforme Tabela 5:

Tabela 5: Escala de qualidade para os valores obtidos pelos fatores

FATOR	
Valor do Fator	Qualidade
0,00	Inexistente
0,33	Baixo
0,66	Médio
1,00	Implantado

Fonte: elaborado pelos autores

A partir da análise de cada fator é possível verificar o grau de implementação das unidades de conservação municipais de Niterói, com o objetivo de analisar os instrumentos de gestão e de fomentar políticas públicas que possam auxiliar no desenvolvimento das áreas protegidas. Assim, os indicadores do fator “Planejamento” foram classificados em função da descrição dos critérios e receberam a pontuação, em função do grau de implementação descrito nas tabelas 06, 07 e 08.

Tabela 6: Fator Planejamento/Indicador Manejo

PLANEJAMENTO/MANEJO		
VALOR DO FATOR	QUALIDADE	DESCRIÇÃO
0,00	Inexistente	Ausência de plano de manejo e de plano de gerenciamento de uso público, bem como, inexistência de programas de reflorestamento e/ou restauração ecológica e de educação ambiental;
0,33	Baixo	Ausência de plano de manejo e de plano de gerenciamento de uso público, mas com existência de no mínimo algum programa de reflorestamento e/ou restauração ecológica ou de educação ambiental.
0,66	Médio	Existência e plano de manejo e de plano de gerenciamento de uso público ou de algum programa de reflorestamento e/ou restauração ecológica e de educação ambiental.
1,00	Implantado	Existência de plano de manejo ou de plano de gerenciamento de uso público, bem como no mínimo, a existência de algum programa de reflorestamento e/ou restauração ecológica ou de educação ambiental.

Fonte: elaborado pelos autores

Tabela 7: Fator Planejamento/Indicador Pesquisa

PLANEJAMENTO/PESQUISA		
VALOR DO FATOR	QUALIDADE	DESCRIÇÃO
0,00	Inexistente	Ausência de pesquisas científicas e inexistência de monitoramento da biodiversidade.
0,33	Baixo	Realização de pesquisas científicas e ausência de monitoramento da biodiversidade.
0,66	Médio	Ausência de pesquisas científicas e realização de monitoramento da biodiversidade.
1,00	Implantado	Realização de pesquisas científicas e monitoramento da biodiversidade.

Fonte: elaborado pelos autores

Tabela 8: Fator Planejamento/Indicador Regularização

PLANEJAMENTO/REGULARIZAÇÃO		
VALOR DO FATOR	QUALIDADE	DESCRIÇÃO
0,00	Inexistente	Ausência de ressarcimento pelo uso da terra ou de benfeitorias de lotes e imóveis localizados no interior das unidades de conservação de proteção integral ou inexistência de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) na ausência das indenizações, assim como, a não inclusão participativa da população residente ou do entorno nas tomadas de decisão das UC de proteção integral e de uso sustentável.
0,33	Baixo	Ausência de ressarcimento pelo uso da terra ou de benfeitorias de lotes e imóveis localizados no interior das unidades de conservação de proteção integral ou inexistência de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) na ausência das indenizações, mas com a inclusão participativa da população residente ou do entorno nas tomadas de decisão das UC de proteção integral e de uso sustentável.
0,66	Médio	Ausência de ressarcimento pelo uso da terra ou de benfeitorias de lotes e imóveis localizados no interior das unidades de conservação de proteção integral, mas com existência de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) na ausência das indenizações, assim como, a inclusão participativa da população residente ou do entorno nas tomadas de decisão das UC de proteção integral e de uso sustentável.
1,00	Implantado	Ressarcimento pelo uso da terra ou de benfeitorias de lotes e imóveis localizados no interior das unidades de conservação de proteção integral ou existência de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) na ausência das indenizações, assim como, inclusão participativa da população residente ou do entorno nas tomadas de decisão das UC de proteção integral e de uso sustentável.

Fonte: elaborado pelos autores

Com base nos valores obtidos nas matrizes de utilidade para o fator “Planejamento”, foi elaborada a matriz síntese que aplicada ao vetor de normalização, que indexou o grau de prioridade, revelou o cenário a seguir (Tabela 09).

Tabela 9: Matriz de Utilidade do Critério Planejamento

FATOR PLANEJAMENTO			
UNIDADES	MANEJO	PESQUISA	REGULARIZAÇÃO
APA 1	0,33	0,33	1,00
APA 2	0,66	0,00	1,00
APA 3	0,33	1,00	1,00
APA 4	0,66	0,33	1,00
Parque 1	0,66	1,00	0,66
Parque 2	0,33	0,00	0,00
Reserva Ecológica	0,00	1,00	0,00
UNIDADES	TOTAL	NORMALIZADA	
APA 1	1,66	0,147032772	
APA 2	1,66	0,147032772	
APA 3	2,33	0,206377325	
APA 4	1,99	0,176262179	
Parque 1	2,32	0,205491585	
Parque 2	0,33	0,029229407	
Reserva Ecológica	1	0,088573959	
Soma	11,29	1	

Fonte: elaborado pelos autores

O fator “Recursos Econômicos” foi descrito com os indicadores de orçamento, financiamento de projetos e capacidade de autofinanciamento e analisados conforme a descrição que apontam as necessidades que as unidades de conservação possuem para que a gestão efetiva possa apresentar resultados. Conforme apresentam melhores condições descritas, maior será o valor do fator e conseqüentemente, evidenciada na qualidade da implantação da UC (tabelas 10, 11 e 12).

Tabela 10: Fator Recursos Econômicos /Indicador Orçamento

RECURSOS ECONÔMICOS/ORÇAMENTO		
VALOR DO FATOR	QUALIDADE	DESCRIÇÃO
0,00	Inexistente	Inexistência de destinação de verba formal das unidades de conservação atrelada ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental (FMCA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
0,33	Baixo	Destinação de verba formal das unidades de conservação atrelada ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental (FMCA) e inexistência de destinação na Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao Plano Plurianual (PPA) ou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
0,66	Médio	Destinação de verba formal das unidades de conservação atrelada ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental (FMCA) ou na Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao Plano Plurianual (PPA), e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
1,00	Implantado	Destinação de verba formal das unidades de conservação atrelada ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental (FMCA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Fonte: elaborado pelos autores

Tabela 11: Fator Recursos Econômicos / Indicador Financiamento de projetos

RECURSOS ECONÔMICOS/ FINANCIAMENTO DE PROJETOS		
VALOR DO FATOR	QUALIDADE	DESCRIÇÃO
0,00	Inexistente	Inexistência de uma matriz de ações a serem implementadas nas UC que possuem dotação orçamentária interna a estrutura da Prefeitura Municipal de Niterói (não exclusivamente da SMARHS), como também de fontes externas para execução dos projetos.
0,33	Baixo	Existência de matriz de ações a serem implementadas nas UC que possuem dotação orçamentária interna a estrutura da Prefeitura Municipal de Niterói (não exclusivamente da SMARHS), e ausência de fontes externas para execução dos projetos.
0,66	Médio	Existência de uma matriz de ações a serem implementadas nas UC que possuem dotação orçamentária interna a estrutura da Prefeitura Municipal de Niterói (não exclusivamente da SMARHS), ou de fontes externas para execução dos projetos.
1,00	Implantado	Existência de uma matriz de ações a serem implementadas nas UC que possuem dotação orçamentária interna a estrutura da Prefeitura Municipal de Niterói (não exclusivamente da SMARHS), como também de fontes externas para execução dos projetos.

Fonte: elaborado pelos autores

Tabela 12: Fator Recursos Econômicos /Indicador Capacidade de autofinanciamento

RECURSOS ECONÔMICOS/ CAPACIDADE DE AUTOFINANCIAMENTO		
VALOR DO FATOR	QUALIDADE	DESCRIÇÃO
0,00	Inexistente	Inexistência de rendimento econômico oriundo do uso público, como direito de imagem, alocação para eventos e concessões de espaços e atividades.
0,33	Baixo	Existência de rendimento econômico oriundo do uso público, como direito de imagem, e ausência de alocação para eventos e concessões de espaços e atividades.
0,66	Médio	Existência de rendimento econômico oriundo do uso público, como direito de imagem, e ausência de alocação para eventos e concessões de espaços e atividades.
1,00	Implantado	Existência de rendimento econômico oriundo do uso público, como direito de imagem, alocação para eventos e concessões de espaços e atividades.

Fonte: elaborado pelos autores

A aplicação do vetor de normalização à matriz de utilidade apresentou o somatório da implantação do critério “Recursos Econômicos”, obtendo um somatório que considerou os indicadores que compõem o item, conforme Tabela 13.

Tabela 13: Matriz de Utilidade do Critério Recursos Econômicos

FATOR RECURSOS ECONÔMICOS			
UNIDADES	ORÇAMENTO	FINANCIAMENTO DE PROJETOS	CAPACIDADE DE AUTOFINANCIAMENTO
APA 1	0,00	0,00	0,00
APA 2	0,00	0,00	0,00
APA 3	0,00	1,00	0,00
APA 4	0,33	0,66	0,00
Parque 1	0,66	0,66	1,00
Parque 2	0,33	0,33	0,00
Reserva Ecológica	0,00	0,00	0,00

UNIDADES	TOTAL	NORMALIZADA
APA 1	0	0
APA 2	0	0
APA 3	1	0,201207243
APA 4	0,99	0,199195171
Parque 1	2,32	0,466800805
Parque 2	0,66	0,132796781
Reserva Ecológica	0	0
Soma	4,97	1

Fonte: elaborado pelos autores

Para conclusão dessa etapa da pesquisa, o critério “Recursos Humanos” foi considerado para que posteriormente seja realizada a avaliação da efetividade de gestão das unidades de conservação. As tabelas 14, 15 e 16 apresentam os valores do fator em decorrência da presença de 3 indicadores que foram selecionados para qualificar o item e descritos de maneira que o leitor possa acompanhar a perspectiva futura de análise.

Tabela 14: Fator Recursos Humanos /Indicador Equipe de uso público

RECURSOS HUMANOS/EQUIPE DE USO PÚBLICO		
VALOR DO FATOR	QUALIDADE	DESCRIÇÃO
0,00	Inexistente	Ausência de coordenador e de equipe técnica específica para ordenamento da visitação na sede e de atividades nas áreas adjacentes: trilhas e mirantes.
0,33	Baixo	Existência de coordenador e a ausência de equipe técnica específica para ordenamento da visitação na sede e de atividades nas áreas adjacentes: trilhas e mirantes.
0,66	Médio	Existência de coordenador ou de equipe técnica específica para ordenamento da visitação na sede e de atividades nas áreas adjacentes: trilhas e mirantes.
1,00	Implantado	Existência de coordenador e equipe técnica específica para ordenamento da visitação na sede e de atividades nas áreas adjacentes: trilhas e mirantes.

Fonte: elaborado pelos autores

Tabela 15: Fator Recursos Humanos /Indicador Proteção

RECURSOS HUMANOS/ PROTEÇÃO		
VALOR DO FATOR	QUALIDADE	DESCRIÇÃO
0,00	Inexistente	Ausência de guarda - parque e de guarda ambiental para controle e monitoramento de atividades ilegais e incompatíveis com os objetivos das unidades de conservação, tais como, auxílio em situações críticas, como incêndios florestais e gestão de conflitos dos usuários.
0,33	Baixo	Existência de de guarda - parque e ausência de guarda ambiental para controle e monitoramento de atividades ilegais e incompatíveis com os objetivos das unidades de conservação, tais como, auxílio em situações críticas, como incêndios florestais e gestão de conflitos dos usuários.
0,66	Médio	Ausência de guarda - parque e existência guarda ambiental para controle e monitoramento de atividades ilegais e incompatíveis com os objetivos das unidades de conservação, tais como, auxílio em situações críticas, como incêndios florestais e gestão de conflitos dos usuários.
1,00	Implantado	Existência de guarda - parque e de guarda ambiental para controle e monitoramento de atividades ilegais e incompatíveis com os objetivos das unidades de conservação, tais como, auxílio em situações críticas, como incêndios florestais e gestão de conflitos dos usuários.

Fonte: elaborado pelos autores

Tabela 16: Fator Recursos Humanos /Suporte operacional

RECURSOS HUMANOS/SUPORTE OPERACIONAL		
VALOR DO FATOR	QUALIDADE	DESCRIÇÃO
0,00	Inexistente	Inexistência de funcionários que possam desempenhar rotinas administrativas e de manutenção das infraestruturas das unidades de conservação.
0,33	Baixo	Existência de funcionários que possam desempenhar rotinas administrativas e ausência de funcionários de manutenção das infraestruturas das unidades de conservação.
0,66	Médio	Inexistência de funcionários que possam desempenhar rotinas administrativas e existência de funcionários de manutenção das infraestruturas das unidades de conservação.
1,00	Implantado	Existência de funcionários que possam desempenhar rotinas administrativas e de manutenção das infraestruturas das unidades de conservação.

Fonte: Elaborado pelos autores

A matriz de utilidade do fator “Recursos Humanos” foi desenvolvida para que possa ser avaliada a qualidade do grau de implantação das unidades de conservação, no que se refere aos indicadores de equipe de uso público, proteção e suporte operacional. Após foi aplicado o valor de normatização, conforme Tabela 17.

Tabela 17: Matriz de Utilidade do Fator Recursos Humanos

FATOR RECURSOS HUMANOS			
UNIDADES	EQUIPE DE USO PÚBLICO	PROTEÇÃO	SUPORTE OPERACIONAL
APA 1	0,00	0,33	0
APA 2	0,66	1,00	1,00
APA 3	0,00	0,33	0
APA 4	0,00	0,33	0
Parque 1	1,00	1,00	1,00
Parque 2	0,00	0,33	0
UNIDADES	TOTAL	NORMALIZADA	
APA 1		0,33	0,04140527
APA2		2,66	0,333751568
APA 3		0,33	0,04140527
APA 4		0,33	0,04140527
Parque 1		3,00	0,376411543
Parque 2		0,33	0,04140527
Reserva Ecológica		0,99	0,124215809
Soma		7,97	1,00

Fonte: Elaborado pelos autores

7.3 Levantamento do Vetor Decisão

Em prosseguimento a tabulação de dados, foi realizado o levantamento do Vetor Decisão (Tabela 18), utilizando os dados do Vetor Eigen da Matriz Normalizada e os Vetores de Normalização das Matrizes de Utilidade.

Tabela 18: Levantamento do Vetor Decisão

	PLANEJAMENTO	RECURSOS ECONÔMICOS	RECURSOS HUMANOS	VETOR DE DECISÃO	RANKING
UNIDADES	0,106	0,633	0,260		
APA 1	0,147	0,000	0,041	0,0264	7°
APA 2	0,147	0,000	0,334	0,1026	4°
APA 3	0,206	0,201	0,041	0,1601	2°
APA 4	0,176	0,199	0,041	0,1557	3°
Parque 1	0,205	0,467	0,376	0,4155	1°
Parque 2	0,029	0,133	0,041	0,0980	5°
Reserva Ecológica	0,089	0,000	0,124	0,0418	6°

Fonte: elaborado pelos autores.

A partir das informações obtidas na tabela 18 com os resultados do Valor de Decisão, foi gerado um ranking, onde serão discutidos os investimentos que estão sendo destinados às 07 UC municipais. Dessa maneira, um plano estratégico de prioridades pode ser construído, com vistas a melhoria ambiental e a sustentabilidade financeira das áreas. Na classificação geral, o Parque 1 (Parque Natural Municipal de Niterói) apresentou a melhor colocação com distanciamento numérico das demais unidades de conservação, uma vez que apontou que os “Recursos Econômicos” estão sendo mais direcionados para essa UC (0,467), seguido da APA 3 - Área de Proteção Ambiental do Morro do Gragoatá - (0,201). Considerando que o Parque 1 possui orçamento previsto no FMCA, como também, um plano de ações matriz de ações com dotação orçamentária interna a estrutura da Prefeitura Municipal de Niterói (não exclusivamente da SMARHS). Isso ocorre no âmbito da interdisciplinaridade da pasta ambiental e na possibilidade de projetos que podem ser desenvolvidos nessa unidade de conservação que possui uma diversidade de ecossistemas e formam paisagens que podem ser exploradas por Secretarias de Turismo, Educação, dentre outras.

Importante destacar os resultados da APA 1 (Área de Proteção Ambiental das Lagunas e Florestas de Niterói), da APA 2 (Área de Proteção Ambiental do Morro do Morcego, da Fortaleza de Santa Cruz e dos Fortes Pico e Rio Branco) e da Reserva Ecológica (Reserva Ecológica Darcy Ribeiro) - 0,00 que podem ser atribuídos aos seguintes indícios: 1) em função do vasto investimento no Parque 1, percebe-se a prioridade em fomentar uma determinada unidade de conservação; 2) a APA1 possui 8.687 hectares e abrange a superfície das Regiões Administrativas Pendotiba, Leste e Oceânica com sobreposição de outras áreas protegidas e de área urbana consolidada, não sendo dessa maneira, gerida e planejada como uma unidade de conservação; 3) a APA 2 encontra-se localizada quase em totalidade na área nas áreas dos Fortes Pico e Rio Branco e da Fortaleza de Santa Cruz, onde o Poder Público municipal possui aderência reduzida; 4) no ano de 2012, o Parque Estadual da Serra da Tiririca anexou aproximadamente 85% da Reserva Ecológica (limites coincidentes), sendo excluídas as áreas que possuem loteamentos aprovados e passíveis de disputas judiciais. Assim, o percentual de 0,00 pode estar associado as adversidades apresentadas por essas UC, cabendo ao gestor público analisar a estratégia necessária para fomentar os investimentos na área que serão refletidos nos demais fatores.

Para o fator “Recursos Humanos”, o Parque 1 novamente apresentou o melhor resultado (0,376) e na sequência, a APA 2 - Área de Proteção Ambiental do Morro do Morcego, da Fortaleza de Santa Cruz e dos Fortes Pico e Rio Branco -

(0,334) com uma pontuação semelhante. Assim, o fator decisivo foi o indicador de Equipe de Uso Público, onde a APA 2, inserida no complexo de Fortes da cidade de Niterói, não possui ainda uma visitação mais estruturada para visitação dos mirantes. O Parque 1 alcançou a pontuação máxima, demonstrando que apesar do fator Recursos Econômicos ainda necessitar de mais fomento, a unidade de conservação dispõe de uma equipe mínima que atende aos requisitos.

Na coluna referente ao fator “Planejamento”, a maior pontuação foi computada para a APA 3 (Área de Proteção Ambiental do Morro do Gragoatá) - 0,206, acompanhada pelo Parque 1 (Parque Natural Municipal de Niterói) – 0,205. Essa sutil modificação no ranking temático ocorreu em função do quesito Regularização da APA 3. No entanto, cabe ressaltar que essa categoria de unidade de conservação não necessita que o terreno seja de domínio público, por tratar-se de uso sustentável e o Parque 1 estar enquadrado como de proteção integral. No entanto, é sabido das dificuldades das unidades de conservação que integram essa categoria de realizar o estabelecimento de terras públicas em todo o perímetro das áreas de proteção. Ainda, ambos obtiveram a pontuação máxima no item manejo, em virtude das pesquisas desenvolvidas e monitoramento da biodiversidade, sendo importante destacar que a APA03 se localiza próximo ao Campi da Praia Vermelha da Universidade Federal Fluminense e, dessa forma, atua como um laboratório para docentes e discentes.

O Parque 01, por sua vez, atrai pesquisadores em virtude da complexidade de ecossistemas associados e das inúmeras possibilidades de estudo nos campos de fauna, flora, uso público, dentre outros. Por fim, no que se refere ao manejo, a APA 03 possui programas de restauração florestal, assim como o Parque 01 sendo esta última unidade de conservação provida de plano de gerenciamento de uso público e em fase final de elaboração do plano de manejo.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo se apresenta tendo como tema central as normativas e mecanismos que envolvem a análise das políticas públicas ambientais municipais e as questões referentes ao município de Niterói com o intuito de aprofundar questões sobre a implantação de UC da cidade. O arcabouço legal foi levantado e sistematizado para compreender como ocorreu a evolução de criação das unidades de conservação, visando assim, entender o modelo de planejamento territorial adotado para a cidade. Para validação dos indicadores de monitoramento, eficácia e eficiência, ainda estão sendo testadas ferramentas orientadas para esta finalidade que são referências no âmbito da conservação ambiental, bem como outros modelos adaptados que são úteis para a tomada de decisão do gestor.

Por fim, com esse ensaio, foi possível apresentar um panorama do gerenciamento das unidades de conservação municipais de Niterói e, dessa maneira demonstrar que o Poder Público investe paulatinamente na conservação e preservação de fragmentos prioritários, com o intuito de oferecer não somente um meio ambiente sadio à população, como também, em programas e projetos que integram cada vez mais a sociedade no âmbito das decisões.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, G. A ilusão desenvolvimentista: uma reconceituação da semiperiferia in A ilusão do desenvolvimento – Editora Vozes – Petrópolis – Rio de Janeiro – 1997- p. 207-252

ASCHER, R.A.Trajetórias do conceito de paisagem na Geografia.- editora UFPR - Curitiba – 2003- p: 79-85

BAKER, W.L.; CAI, Y. The role programs for multiscale analysis of landscape structure using the GRASS geographical information system In Landscape Ecology - v.7 – 1992.

BRASIL. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

BRITO, M.C.W.Unidades de Conservação: intenções e resultados – 2ª edição – Editora Annablume: Fapesp - São Paulo – 2003 – 230p.

BUENO, N. P.E.; RIBEIRO, K.C.C. – Unidades de Conservação: caracterização e relevância social, econômica e ambiental: um estudo acerca do Parque Estadual Samaúma- Revista Eletrônica Aboré – 3º edição – Publicação da Escola Superior de Artes e Turismo – Manaus - 2007 – 15p.

DAJOZ, R. Princípios de ecologia – Editora Armed – 7ª edição – Porto Alegre – 2007 – 472p.

DIEGUES, C.A O mito moderno da natureza intocada - 6ª edição ampliada - Editora Hucitec - NUPAUB/CEC - São Paulo - 2008 - 169 p.

FRANCO, M. A. R. Planejamento Ambiental para a cidade sustentável - Editora Annablume: FAPESP – São Paulo - 2000 - 296p.

GOMES, ARAYA e CARIGNANO. Tomada de decisões em cenários complexos. São Paulo, Ed. Thomson 2004 – 168 p.

GOMES L., GOMES C. e ALMEIDA A., Tomada de decisão gerencial: Enfoque Multicritério. São Paulo, Ed. Atlas, 2006.

GUERINI, E.; JOHNSON, G.A. As Políticas Públicas pela ótica dos indicadores. Editora Cervantes Res Pública – Florianópolis – 2000 – p.06-07.

HARVEY, D. O enigma do capital: e as crises do capitalismo – Editora: Boitempo editorial - São Paulo - 2011 - 235 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). O Brasil em Síntese/IBGE Cidade - Estimativa do Censo Demográfico 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/panorama>>. Acesso em 23 de março de 2021.

LEFF, E. Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável - Editora da FURB - Blumenau, SC - 2000 - 373p.

LEROY, J.P. et al. Desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: conceitos e práticas em disputas. In: Tudo ao mesmo tempo agora desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você? – Editora Vozes - 3ª Edição - Petrópolis – Rio de Janeiro - 2002 – p: 13- 26

LOPES, M.A.; COSTA, N.M.C.; VIEIRA, S.; COSTA, V.G.; OTAVIANO, C.A.; BRAGA FILHO, J.B. Diagnóstico sócio- econômico – ambiental de comunidades residentes no Parque Estadual da Pedra Branca: bacias hidrográficas do Camorim e Piraquara (Rio de Janeiro) In Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. ANAIS. Curitiba - Paraná, IAP: Livre: Rede Nacional Pro Unidade de Conservação - 2 v. – 1997 – p:607-617.

METZGER, J.P. O que é ecologia de paisagens? In Biota Neotropical - Campinas/São Paulo - volume1 - nº1/2 – 2011. Disponível em: <http://www.biotaneotropica.org.br/v1n12/pt/fullpaper?bn00701122001+pt>. Acesso em: 06/10/2020.

MILANO, M.S. Planejamento de unidades de conservação: um meio e não um fim In Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. ANAIS. Curitiba - Paraná, IAP: Livre: Rede Nacional Pro Unidade de Conservação - 2 v. – 1997 – p:150 -165.

MILLER, K.R. Evolução do conceito de áreas de proteção – oportunidades para o século XXI In Anais do I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. ANAIS. Curitiba – Paraná - IAP: Livre: Rede Nacional Pro Unidade de Conservação -1 v. – 1997 –p:3-21.

MORAES, A.C.R. Meio ambiente e ciências humanas- Editora Hucitec- São Paulo – 1994 – 100p.

NITERÓI. Decreto nº 11744/2014, de 24 de outubro de 2014. Dis põe sobre a criação do Programa Niterói Mais Verde (Parque Natural Municipal de Niterói – PARNIT e Sistema Municipal de Áreas de Proteção Ambiental – SIMAPA) e dá outras providências.

_____. Lei nº 2123/2004, de 03 de fevereiro de 2004. Estabelece instrumentos municipais da política urbana, adicionando, modificando e substituindo artigos da Lei nº 1.157, de 29 de dezembro de 1992 (Plano Diretor), nos termos da Lei Federal 10.257 de 10.07.2002 – Estatuto da Cidade.

_____. Lei nº 1157/1992, de 29 de dezembro de 1992. Institui o Plano Diretor Municipal de Niterói.

OBSERVATORIO ICMS ECOLÓGICO < <http://icmsecologicorj.com.br/login>. Acesso em 28 de março de 2021.

OLIVEIRA, G.B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento in Revista FAE - Curitiba - volume 05 - nº 02 - 2002 - p-37-48.

PAL, L.A. Public Policy Analysis: An Introduction. Methuen - Toronto -1987 - 273p.

PORTO-GONÇALVES, C.W. A globalização da natureza e a natureza da globalização - Editora Civilização Brasileira - Rio de Janeiro - 2006 - 461p.

PRIMACK, R; RODRIGUES, E - Biologia da Conservação - Editora Planta - Londrina - PR - 2001 - 327 p.

QUEIROZ, EDILEUZA - Uso público no Parque Natural Municipal de Nova Iguaçu -RJ: trilhando entre possibilidades e dificuldades. Tese de doutorado Universidade Federal Fluminense - Niterói - 2018 -p: 79-117.

ROSS, J.L.S. Análise empírica da fragilidade dos ambientes naturais e antropizados. - Revista do Departamento de Geografia. 1993. Disponível em: <http://www.semarh.ba.gov.br/gercom/analise_empirica.pdf> Acesso em 13 de abril de 2018.

SAATY, T. L. (2005). Theory and Applications of the Analytic Network Process: Decision Making with Benefits, Opportunities, Costs, and Risks. Pittsburgh: RWS Publications

SACHS, I. Caminhos para o desenvolvimento sustentável - Organização: Paula YoneStroh - editora Garamond - 3º edição -Rio de Janeiro - 2008 - 96p.

SANTOS, R.F. - Planejamento Ambiental: teoria e prática. - Editora Oficina de Textos - São Paulo - 2004 - 184 p.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, RECURSOS HÍDRICOS E SUSTENTABILIDADE DE NITEROI-SMARHS. Disponível em: <https://www.smarhs.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em 2 de janeiro de 2021.

SILVA, M.G. Questão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: um desafio ético-político ao Serviço Social - Editora Cortez - São Paulo - 2010 - 229 p.

SILVA, P.M. Distribuição dos serviços ecossistêmicos das áreas protegidas no município do Rio de Janeiro (Mestrado em Ciência Ambiental - Universidade Federal Fluminense) - Niterói - Rio de Janeiro - 2011 - 112p.

SISTEMA DE ANÁLISE E MONITORAMENTO DE GESTÃO - SAMGUE. Disponível em <http://samge.icmbio.gov.br/>. Acesso em 20 de março de 2021.

SOUZA, M.L. O desafio metropolitano. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. 2 ed.- Bertrand Brasil - Rio de Janeiro: -2000 - 360p.

SUBIRÓS, J.V.; LINDE, D.V.; PASCUAL, A.L.; PALOM, A.R. Conceptos y métodos

fundamentales em ecologia del paisaje (landscape ecology). Una interpretación desde la geografía. In Doc. Anal Geografía 48. – 2006 – p: 151-166.

TAMIO, Shimizu. Decisão nas organizações: Introdução aos problemas de decisão encontrados nas organizações e nos sistemas de apoio à decisão. São Paulo, Ed. Atlas, 2001.

VALENTE, R.O.A. Análise da estrutura da paisagem na bacia do rio Corumbataí, SP – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz - Dissertação de Mestrado - Universidade de São Paulo – 2001- 144p.

VALLEJO, L.R. Tempo, espaço e contradições na proteção de áreas naturais. As políticas públicas e a conservação ambiental no Estado do Rio de Janeiro (1975 a 2002) – Alternativa Editora – Niterói – 2017 – 224p.

VILAS BOAS, Cíntia. Método multicritérios de análise de decisão (MMAD) para as decisões relacionadas ao uso múltiplo de Reservatórios: Analytic Hierarchy Process (AHP). Disponível em <http://www.cprm.gov.br/>. Acesso em maio de 2007.

ZAÚ, A. S. A ecologia da paisagem no planejamento territorial In Floresta e Ambiente – Rio de Janeiro: UFRJ – IF – volume 04, n. 1 – 1997 – p: 98 – 103.



CAPÍTULO 2



ACIDENTES NO TRÂNSITO BRASILEIRO: RESPONSABILIDADES ENTRE GOVERNO E CONDUTORES

Marcos Aurélio da Mota

agoraeusoudigital@gmail.com

Fundação Municipal de Saúde /
Prefeitura Municipal de Niterói

Paula Lopes Erthal

paula_erthal@id.uff.br

Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /
Universidade Federal Fluminense

RESUMO

Os acidentes de trânsito são um problema de saúde pública e na tentativa de resolver a questão, a administração pública fomenta campanhas periódicas, visando conscientizar empresários, condutores e pedestres de suas responsabilidades. Contudo, tais ações têm-se mostrado pouco eficazes mediante os números apresentados no decorrer deste trabalho. Visto que a dicotomia entre conhecimento e comportamento ainda está longe de ser resolvida. Em meio a este cenário encontra-se o indivíduo não motorizado, cujo conhecimento sobre trânsito, muitas vezes é limitado, se comparado àquele que possui a carteira nacional de habilitação. Pode-se observar que o tempo de exposição ao assunto, balizado pelas leis atuais de trânsito, é insuficiente frente à relevância do conteúdo ministrado aos candidatos à CNH. Assim, ao pedestre que opta por não se tornar um condutor recai a possibilidade de tornar-se a parte mais vulnerável dessa relação social, seja por sua fragilidade física frente aos demais ocupantes da via, seja pela falta de conhecimento e correta interpretação das normas de circulação e conduta no trânsito. Este capítulo objetiva analisar o cenário e elucidar as responsabilidades que envolvem o poder público e a sociedade. Para tanto, foi escolhida como metodologia a pesquisa bibliográfica devido à acessibilidade, utilizando como ferramenta de busca o Research Rabbit que, por meio de inteligência artificial, seleciona artigos condizentes com o objeto e fenômeno analisados. Foram pesquisados no aplicativo 33 artigos científicos, revistas e jornais com amplo acesso à população e livros para o desenvolvimento desta pesquisa. Dos artigos foram selecionados os que apresentavam relevância ao tema, chegando-se a 13 artigos com similaridade ao conteúdo. O resultado apresentado pela pesquisa permitiu a conclusão da necessidade da inclusão imediata de um currículo direcionado ao trânsito a ser implantado de forma transversal em todo o conteúdo letivo escolar. Para uma significativa melhora na qualidade de vida dos usuários nas vias e a redução dos índices e estatísticas sobre mortes e morbidades (temporais e permanentes) das vítimas oriundas do trânsito evidencia-se a necessidade de educação para o trânsito e cidadania – desde a alfabetização até o final do ensino médio – objetivando com isso cidadãos mais conscientes dos seus direitos e deveres, empáticos e socialmente responsáveis como diversos atores no ambiente do trânsito (pedestres, ciclistas, motoristas e passageiros).

Palavras-chave: Acidentes, Transversalidade, Educação, Trânsito.

INTRODUÇÃO

Locomover-se é uma necessidade inerente a qualquer ser vivo desde os primórdios de sua existência. Com o passar do tempo a soberania do ser humano sobre as demais criaturas fica evidente, dada a capacidade de seu raciocínio e de seu instinto inventivo (Lourenço, 2007). Assim, ao longo dos anos, a locomoção, antes restrita aos meios próprios, passou a ser utilizada também com o uso de animais para o transporte de cargas, e a própria locomoção dos sujeitos e grupos de indivíduos.

Quando analisadas as condições do trânsito e os índices de acidentes na atualidade evidencia-se o desrespeito e a violência que impactam diretamente nos cofres públicos, sobrecarregam os hospitais, ceifam vidas no ápice de sua produtividade, causando danos irreparáveis à sociedade.

Considerando trânsito o ato de transitar, sendo este essencial ao direito de locomoção reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos datada de 1948 pela ONU, assim como expresso na Carta Magna Brasileira (CF 88) sobre a liberdade de locomoção em todo o território nacional em tempos de paz, a temática sobre o trânsito, seus impactos e responsabilidade social se fazem relevantes diante dos altos índices de acidentes¹ e mortes apresentadas ao longo do capítulo.

1 COMO TUDO COMEÇOU

A partir da invenção da roda, pelos mesopotâmicos, estimada entre 3500 e 3350 AEC (Santos, 2004), vieram os veículos rudimentares de propulsão animal/humana e, finalmente, já na era moderna os veículos autopropelidos (Karwatka, 2015). Toda essa evolução permitiu aos sujeitos avanços gradativos, em ritmos cada vez mais intensos.

O Brasil tem seu registro de descobrimento em meados do século XVI, com a chegada dos portugueses à costa do nordeste brasileiro (Fausto, 1994). A partir daí, até a independência, em 1822, os caminhos descobertos e explorados supriam exclusivamente as necessidades dos engenhos de açúcar (principal atividade econômica do Brasil colônia), a captura e apreensão de indígenas, a criação de gado e a exploração de metais e pedras preciosas (MINFA, 2014).

O primeiro fato marcante para o sistema de transportes do Brasil foi a assinatura da Carta Régia de 1808 pelo Príncipe Regente D. João VI, abrindo os portos para as nações com pactos e acordos de interesse. Somente em 1828, as competências Imperial, Provincial e Municipal puderam prover a navegação dos rios, abertura de canais, construção de estradas, pontes e aquedutos, desta forma concedendo aos indivíduos e províncias a exploração da localidade utilizando os modais de transporte da época (COIMBRA, 1974).

Vários planos para a interligação entre as regiões produtivas do novo país foram sugeridos ao longo de décadas, porém, desde 1838, a ferrovia e a navegação marítima e fluvial eram reconhecidamente os meios de transporte de menor custo para grandes volumes de tráfego. Entretanto, a primazia dos investimentos recaiu sobre o modal ferroviário, visto que as condições do mar nem sempre eram favoráveis à navegação (DE PAULA, 2008).

Foi no governo de Washington Luís (1926-1930), através do Plano Catrambi, que as bases para o desenvolvimento da Rede Rodoviária do Brasil foram estabelecidas, passando a existir duas categorias de rodovias: Estradas Federais, em número de 17 e Estradas Estaduais, em número de 12 (DE PAULA, 2008).

A Constituição de 1934 ainda priorizava a navegação, mas já preceituava o estabelecimento de um plano nacional ferroviário e de estradas de rodagem. Neste mesmo ano foi aprovado oficialmente o Plano Geral Nacional de Viação que, em-

1 O termo “acidente de trânsito” sofreu mudança após a publicação da NBR 10697/2018. Passando a utilizar a expressão “sinistro de trânsito” nas pesquisas relativas ao tema, bem como em relatórios estatísticos e operacionais sobre o trânsito. Entretanto, em muitas partes deste trabalho o vocábulo “acidente” foi mantido em respeito às publicações pesquisadas que antecedem a vigência da Norma.

bora tivesse natureza multimodal, deu início à priorização do transporte rodoviário sobre os demais utilizados à época.

O DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, criado em 1937, ainda no governo Vargas, fez acentuar a política rodoviária em detrimento à ferroviária, ainda predominante. Uma vez definido como a melhor opção para o progresso brasileiro, o modal rodoviário começou a evoluir a partir da década de 1940, com a implantação do Plano Rodoviário Nacional, que pretendia “cortar o país” de Norte a Sul e estender a malha rodoviária brasileira para 35.574 Km, os quais passaram a receber o símbolo BR (SEMAN; PAULA, 2012).

O desenvolvimento rodoviário do Brasil foi definitivamente impulsionado com a transferência da capital federal para o interior do país, por ordem do então presidente Juscelino Kubitschek, em 1964 (PEREIRA; LESSA 2011). Logo no início do seu governo, JK abriu as portas do Brasil para o mercado automobilístico internacional criando o GEIA - Grupo Executivo da Indústria Automobilística, através do qual foi possível iniciar a produção de carros no país. A primeira indústria a se instalar em “*terra brasilis*”² foi a Volkswagen, e seu primeiro veículo fabricado foi a Kombi (CAPUTO; MELO, 2009).

2 CENÁRIO ATUAL

Segundo pesquisa publicada pela CNT - Confederação Nacional do Transporte, o Brasil tem 1.720.909 quilômetros em vias para circulação de automóveis, porém apenas 12,4% desta extensão possui algum tipo de pavimentação. Assim, mais de 1,5 milhão de quilômetros são de estradas não pavimentadas.

Circula sobre essa extensão uma frota estimada em aproximadamente 111,5 milhões de veículos, dos quais quase 60 milhões são carros de passeio e 30 milhões são veículos de duas rodas (IBGE, 2021). Sozinha, a região Sudeste concentra mais da metade da frota nacional (56,2%), possuindo apenas 18,6% do total de rodovias.

Cabe destacar que o automóvel foi desenvolvido para determinadas demandas, “encurtar distâncias” permitindo a maior acessibilidade, celeridade e locomoção de indivíduos e cargas, o que permitiu o grande desenvolvimento econômico e avanço tecnológico, entretanto, na atualidade ele é o protagonista de um cenário de mortes e sequelas irreversíveis notadamente pelo desrespeito às leis de trânsito.

Por definição, o atual Código de Trânsito Brasileiro assim assevera em seu Art. 1º, § 1º da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997: “Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupo, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga” (BRASIL, 1997).

A quantidade de veículos nas ruas dos grandes centros excede em muito o número e a capacidade das vias disponíveis à circulação. A evidência disto se dá através dos congestionamentos pendulares (ida e volta do trabalho, escola, faculda-

2 O mapa com o título “Terra Brasilis” é de autoria de cartógrafo português Lopo Homem, auxiliado por Pedro e Jorge Reinel e foi feito no ano de 1519.

de, etc.) que fazem parte do cotidiano de quem vive na cidade. Entretanto, por mais que o trânsito lento ou o congestionamento seja algo desagradável aos motoristas, é pouco provável que nessas circunstâncias aconteça um acidente grave cujas consequências sejam morte ou invalidez permanente. E a razão de tal afirmação está fundamentada numa das principais causas de sinistros graves de trânsito terrestre em todo o mundo: o excesso do limite de velocidade estabelecido para a via ou trecho (TAY; WATSON; HART, 2002).

Destarte, verifica-se que, no Brasil, tais sinistros ocorrem com maior frequência em rodovias, vias de trânsito rápido, nas vias urbanas (em horários diferenciados³, nos dias úteis) e em dias não úteis, em qualquer horário.

A Seguradora Líder, que foi a gestora do seguro DPVAT até o final de 2020, fez um levantamento que mostra o retrato das indenizações pagas durante o período entre os anos de 2009 e 2019.

Esta tabela evidencia que o Brasil vem perdendo anualmente parte significativa de sua força jovem de trabalho e os números mostram uma tendência crescente na quantidade de sinistros de trânsito ao longo do período analisado.

Tabela 1: Sinistros Avisados

SINISTROS AVISADOS												
COBERTURA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
MORTE	93.889	75.246	64.801	63.968	58.050	58.435	51.317	47.303	50.205	46.848	47.233	657.295
INVALIDEZ	240.379	261.380	337.215	475.897	644.026	917.990	876.550	616.580	528.381	459.693	445.295	5.803.386
DAMS	87.050	81.973	100.759	120.807	137.815	152.726	136.189	92.053	90.007	90.129	108.189	1.197.697
TOTAL GERAL	421.318	418.599	502.775	660.672	839.891	1.129.151	1.064.056	755.936	668.593	596.670	600.717	7.658.378

Fonte: Adaptada pelos autores do Relatório Anual da Seguradora Líder DPVAT - 2019 (pg. 9).

Este quantitativo representa prejuízo para os cofres públicos, aumento de atendimentos, ocupação em hospitais da rede pública e afastamento do trabalho; impactando inclusive o INSS com o pagamento de indenizações. Ou seja, a má administração e o baixo investimento em educação para o trânsito direcionado à mitigação de riscos trazem prejuízos à sociedade atual e às gerações futuras.

3 INFRAESTRUTURA DO TRANSPORTE TERRESTRE

Um levantamento publicado em 2021 pela CNT (Confederação Nacional do Transporte) mostrou o retrato das vias brasileiras pesquisadas evidenciando os principais problemas, destacando-se que mais da metade das vias brasileiras tem algum problema que afeta diretamente a dirigibilidade de seus usuários. Isso quer dizer que, além dos riscos inerentes ao condutor e de possíveis falhas mecânicas que podem levar a um acidente grave, a condição precária para trafegabilidade nas vias abertas à circulação acrescenta risco para o condutor e demais integrantes do trânsito, somando-se este a outros fatores de risco.

3 Fora do horário de “pico” ou “rush” (momento em que há maior circulação de pessoas e veículos).

Importante destacar que um pavimento sem irregularidades ou deterioração, corretamente sinalizado e construído segundo as normas de segurança são fatores essenciais para o atingimento da meta estipulada pela OMS, até 2030.

No final de 2021 a frota nacional de veículos terrestres era de 111.446.879 veículos motorizados (SENATRAN, 2021). Porém, 46% desses veículos estão registrados em apenas 3 cidades da região Sudeste: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, região onde ocorre o maior aglomerado de veículos circulantes do país.

Para corroborar com as exposições, abaixo é destacada uma pesquisa realizada em 2018 pelo Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) envolvendo 3 mil usuários do transporte coletivo de passageiros desses 3 Estados da Região Sudeste, objetivando avaliar a qualidade do serviço prestado para os usuários. Para tanto, foi utilizado um aplicativo com o qual qualquer usuário pôde avaliar diversos itens conforme seu livre parecer, sendo estes dados agregados de modo a formarem uma nota.

O resultado da pesquisa mostrou que o metrô, segundo as opiniões de cariocas e paulistas é o modal melhor avaliado em todos os quesitos, podendo ser destacada como a principal insatisfação na pesquisa avaliativa, a lotação dos modais, que, segundo os usuários, gera transtornos como: estresse, esgotamento físico e mental, sensação de desconforto e confinamento, além de suscitar a aglomeração e o descumprimento de outras medidas protetivas contra doenças infectocontagiosas, fato notadamente evidenciado na pandemia da Covid-19 (DA SILVA; DE OLIVEIRA; FERREIRA, 2021).

Importante observar que apesar de ser o modal mais bem avaliado, o metro teve diversos itens apontados como insatisfação relacionados à superlotação. O próximo gráfico expõe a crise no transporte público, evidenciada pela qualidade dos ônibus feita na mesma pesquisa, constatando que este modal, utilizado pela população em geral, é também o principal em reclamações e ausência de investimento, apesar da participação público-privada estabelecida na relação comercial.

Os usuários participantes da pesquisa realizada pelo Idec apresentaram solicitação de melhorias e necessidade de investimento no aumento do número de modais ou alternativas que pudessem trazer melhor acessibilidade e conforto à população.

4 ASPECTOS PSICOLÓGICOS

Ao longo dos anos a criatividade do ser humano vem trazendo facilidades e encurtando distâncias. Há muito a evolução dos veículos particulares deixou de ser meramente funcional e passou a ser sinônimo de poder, status e prazer. Em sua pesquisa, Luchezi (2010) conclui que o automóvel é um ícone da sociedade contemporânea que vai além de um simples meio de locomoção, torna-se a extensão do próprio corpo do motorista, sendo este por vezes usado como um instrumento de prazer, status e poder pelo indivíduo.

Entretanto, os problemas advindos da personificação da máquina e os efeitos que ela pode causar em quem a conduz tornam-se muito maiores sob a ótica do impacto que os números contidos nas estatísticas de mortes e feridos no trânsito vêm causando na sociedade, resultando em danos à saúde física e psíquica das vítimas, seus familiares e amigos. São vidas e sonhos interrompidos

abruptamente, milhões de reais gastos em indenizações, leitos do setor de traumatologia em hospitais públicos sendo ocupados e em constante superlotação. Destaca-se também a força jovem de trabalho e renda do país sendo reduzida no auge de sua produtividade.

Segundo o DATASUS, só no ano de 2020 (ano pandêmico) 33.716 pessoas vieram a óbito em decorrência do trânsito e a faixa etária mais atingida abrange vítimas entre 20 e 29 anos, totalizando 7.704 mortes; seguida da faixa entre 30 e 39 anos, somando-se 6.885 mortes. Apenas esses dois grupos correspondem a mais de 43% do total de vidas ceifadas por sinistros de trânsito daquele ano. Esse, no entanto, não é um problema exclusivamente brasileiro, mas um problema de saúde pública mundial. Lira (2011) afirma que o custo global em decorrência dos sinistros do trânsito está estimado em 500 bilhões de dólares por ano. Diante dos números apresentados, diversos questionamentos envolvem o trânsito, os indivíduos e a sociedade em um contexto amplo.

Em virtude de sinistros classificados como evitáveis, não é possível mensurar ou precificar a dor pela perda de um ente querido, como também não é possível medir o sofrimento ou indenizar satisfatoriamente uma vítima jovem que sobreviveu ao trauma, mas vai sofrer para o resto da vida limitações com sequelas e marcas permanentes, tanto físicas quanto psicológicas. As iniciativas que visam mitigar o problema estão baseadas em: Esforço legal, Engenharia e Educação (os “3 E’s do trânsito”), sendo a educação de qualidade – tanto de condutores quanto de pedestres – um pilar fundamental para o atingimento desta meta.

5 PREJUÍZOS FINANCEIROS

Sempre que ocorre um sinistro no trânsito que gera prejuízo ao mobiliário urbano, ainda que não haja vítimas, quem arca com as despesas financeiras da reparação é a entidade pública que tem competência sobre a via. Importante ressaltar, entretanto, que o prejuízo é partilhado por todos que fazem parte daquela esfera administrativa, por meio dos impostos e das taxas pagos pelos cidadãos. Destarte, sob certo aspecto, todos os cidadãos são participantes dos gastos oriundos do trânsito; mesmo aqueles que jamais tenham se envolvido em um acidente.

Dados do Ministério da Saúde (2019) afirmam que 32.879 pessoas vieram a óbito no ano, em decorrência do trânsito brasileiro. Deste total, 82,97% foram vítimas do sexo masculino, ou seja, 27.280 pessoas. A faixa etária mais atingida (58,3%, equivalente a 19.153 vítimas) está entre 20 e 49 anos de idade. Os motociclistas foram, naquele ano, as maiores vítimas do trânsito brasileiro, somando 11.182 óbitos (34%), contra 6.899 óbitos em carros de passeio (21%), 5.715 pedestres (17,4%) e 1.358 ciclistas (4,1%).

Apesar do “pico” de 4.348 mortes envolvendo motociclistas no nordeste, observado no gráfico abaixo, a região que mais obteve óbitos no trânsito em 2019 foi a sudeste, com um total de 10.679 óbitos, liderando o ranking as cidades de São Paulo e Minas Gerais, que, juntas, totalizaram 78,6% dos acidentes fatais da região. Enquanto no nordeste, Bahia e Ceará totalizaram juntas 10.082 mortes, ou seja, 40,8% do total de óbitos registrados no período.

Outro aspecto a ser destacado é o número de acidentes envolvendo motociclistas. Não obstante o ápice ocorrido na região nordeste, em todas as demais regiões (exceto a região sul) este meio de transporte foi predominante em mortes.

6 UM ANO ATÍPICO

A 3ª Conferência Ministerial Global sobre Segurança no Trânsito, que reuniu representantes de cerca de 140 países, na Suécia, no início de 2020, resultou na Declaração de Estocolmo⁴, pela qual os países signatários se comprometeram a reduzir os óbitos no trânsito pela metade até 2030. Entretanto, a pandemia decretada em 11 de março de 2020 pelo Sr. Tedros Adhanom, diretor-geral da OMS, marcou o início de uma série de medidas que mudaria as rotinas e até costumes da quase totalidade dos que vivem e transitam nos grandes centros urbanos em todo mundo. “Fique em casa!” — foi o mote da campanha veiculada exaustivamente pela imprensa através das grandes mídias.

O afastamento social, o uso obrigatório de máscaras faciais e até a limitação do direito de ir e vir do cidadão foram algumas das medidas de contingência impostas à população sob a “bandeira” do bem-estar da coletividade. Além disso, os governantes decretaram o fechamento de tudo o que eles consideraram não essencial, incluindo-se nesta lista a maior parte do comércio e dos prestadores de serviços, bem como a suspensão das aulas presenciais nas instituições de ensino de todo o país. A consequência imediata destas medidas foi o esvaziamento das ruas das cidades.

A lógica da relação entre a redução do número de veículos circulando e a redução de acidentes de trânsito, ocorrida durante o ápice da curva pandêmica se desfez frente ao aumento do número de ocorrências nas salas de traumatologia dos hospitais públicos, neste período. A quantidade de acidentes diminuiu, mas o esvaziamento das ruas e avenidas acabou por provocar o aumento do cometimento de infrações tais como: excesso de velocidade e avanço de sinal vermelho, que, por sua vez, trouxe um agravamento do quadro clínico dos pacientes vitimados, aumentando também o número de óbitos e sequelados no trânsito urbano.

Este fenômeno foi limitado ao Brasil, mas pôde ser verificado ao redor do mundo. As infrações por excesso de velocidade em Toronto, no Canadá, aumentaram em 35% no mesmo período, enquanto que, em Nova York, nos EUA, os equipamentos de fiscalização eletrônica registraram aumento da velocidade, em alguns bairros, em até 85% (RIZZON; CORRÊA, 2020).

Observa-se que o problema do trânsito está diretamente relacionado à educação e respeito às normas. Sobretudo trata-se de uma questão moral e ética, pois o respeito às normas deveria ser dissociado da aplicação de punibilidade. Os deveres, obrigações, leis e regras devem ser obedecidos independente de vigilância. Tal conduta evidencia o comportamento humano na sociedade, onde é necessária a punição para que o respeito e a ordem sejam cumpridos. Cortella (2015) define a

4 <https://www.roadsafetysweden.com/about-the-conference/stockholm-declaration/>

ética como o conjunto de princípios e valores usados para que os indivíduos possam decidir suas ações e direcionar as condutas sociais.

A obediência às medidas protetivas impostas à população pelo poder público local fez surgir outro problema: como as pessoas fariam para suprir suas necessidades mais básicas se, para sua própria segurança, estavam confinadas em casa? Em resposta a isso, setores como *fast-foods*, comércio de congelados, farmácias, *pet-shops*, drogarias e supermercados tornaram-se as principais opções para garantir a sobrevivência diária. E, em virtude disso, uma fatia do setor de serviços cresceu exponencialmente e de forma abrupta: o Brasil “descobriu” o *delivery*!

Segundo a ABComm⁵, o varejo não estava preparado para a demanda expressiva da pandemia, mas rapidamente o segmento se reinventou, se adaptou e evoluiu 10 anos em questão de semanas, de modo a garantir a sua sobrevivência. O levantamento feito pela associação indicou que até o mês de maio daquele ano mais de 100 mil lojas já haviam aderido às vendas pela internet e os setores que se destacaram foram os da moda, alimentos e serviços: “O Brasil registrou um aumento médio de 400% no número de lojas que abriram o comércio eletrônico por mês durante a quarentena” (ISTO É! Dinheiro, 2020).

O aumento expressivo nas vendas on-line exigiu adaptação aos meios de entrega e acarretaram valor agregado ao serviço de *delivery* para suprir as necessidades dos compradores durante o evento pandêmico e diante de medidas restritivas e de distanciamento social.

O surgimento de empresas como: iFood, UberEats, Loggi e Rappi abriram oportunidade para que habilitados na “categoria A”, desempregados ou dispensados de suas atividades laborativas em função do afastamento social, vissem no *delivery* uma oportunidade de garantir o sustento de suas famílias, lançando-se na profissão de motofretista⁶. Por outro lado, os moradores das metrópoles descobriram neste segmento a possibilidade de suprir quase todas as suas necessidades e vontades de consumo.

Importante destacar que a moto é o veículo que melhor se adequa ao serviço de *delivery*, na entrega de pequenas cargas, visto que possui velocidade e agilidade no trânsito, e, em comparação com os demais veículos motorizados, é mais econômica, tem preço de compra mais acessível, baixo custo e facilidade de manutenção, estacionamento fácil, etc. Além de tudo isso, ainda atende às exigências sanitárias de isolamento, visto que é um veículo que transporta, no máximo, duas pessoas, ambas isoladas em seus capacetes e expostas ao ar livre durante todo o tempo da viagem. Inclusive, se usada como veículo de entrega, é muito comum a utilização do baú ou mochila de carga, o que facilita e amplia a capacidade de carregamento de produtos, apesar de inviabilizar o transporte do carona.

Outro veículo que passou a ser utilizado nas entregas por *delivery* foi a bicicleta. Ela é um meio de transporte com características similares às da moto, tendo a seu favor: não consumir combustível, não poluir o meio ambiente, não exigir habilitação e nem registro junto ao órgão de trânsito; além de ter um preço mais aces-

5 Associação Brasileira de Comércio Eletrônico

6 Atividade reconhecida e regulamentada como profissão a partir da vigência da Lei 12.099 de 29 de julho de 2019.

sível, tanto na aquisição quanto na manutenção. Segundo reportagem para o Jornal na TV, do portal R7, da Rede Record, durante a pandemia, as vendas de bicicletas cresceram 118%. Infelizmente, o número de mortes envolvendo ciclistas, no período de janeiro a julho de 2020, somente no estado de São Paulo, totalizou 238 vítimas fatais. Esse número representou o maior aumento de acidentes envolvendo ciclistas dos últimos cinco anos. Tal constatação corrobora com o posicionamento de que a educação para o trânsito precisa alcançar além daqueles que se candidatam à CNH, abrangendo toda a sociedade civil.

7 ACIDENTALIDADE

Segundo o Ipea (Instituto de Pesquisa Aplicada), com dados pré-pandemia, o Brasil é o quinto país no ranking mundial de vítimas de trânsito. São 22 mortes por 100 mil habitantes, e um terço delas é de motociclistas (WRI Brasil, 2019). Comparando com a média dos países de menor renda das Américas – 18,3 para cada 100 mil – (Rádio Agência Nacional, 2022), percebe-se que a média brasileira é superior àquela que já é considerada alta pelo instituto.

Dentre os elementos que compõem o trânsito, seja nas grandes cidades ou no interior, no meio urbano ou rural, em termos de fragilidade, o motociclista só “perde” para o ciclista e o pedestre, sendo este último o elemento mais frágil. Contudo, principalmente se comparados aos veículos de quatro rodas, as motocicletas, motonetas e ciclomotores não oferecem aos seus condutores a proteção necessária, para a salvaguarda de quem os pilota.

Itens de segurança como para-choques, colunas de proteção, parabrisas e airbags são alguns dos itens de segurança obrigatórios em outros tipos de veículos, mas que são (por razões óbvias) inexistentes nos veículos motorizados de duas rodas, ficando o motociclista, exposto a acidentes durante todo o tempo em que está pilotando. O artigo 54 do CTB e seus incisos orientam sobre os procedimentos necessários para uma direção segura:

Os condutores de motocicletas, motonetas e ciclomotores só poderão circular nas vias usando vestuário de proteção, de acordo com as especificações do CONTRAN (BRASIL, 1997, Art. 54, Inciso III).

Destaca-se, no entanto que, dentre as mais de novecentas resoluções publicadas pelo CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito – órgão responsável pela normatização da legislação que rege o trânsito brasileiro, nenhuma delas trata sobre o assunto, restando a cada cidadão a decisão de utilizar ou não equipamentos de segurança enquanto se deslocam, à exceção do capacete que, como mencionado no inciso I (acima), é item obrigatório. Todavia, a permeabilidade no sistema viário e a velocidade que a motocicleta proporciona, faz com que alguns condutores cometam excessos; comportamento que contribui para o consequente e crescente aumento do número de acidentes envolvendo este tipo de veículo (PINTO, 2013).

Se as vias são públicas, todos que as utilizam são proprietários da área que estão a ocupar enquanto se deslocam. Contudo, não há espaço suficiente para todos, ao mesmo tempo. Nos grandes centros, este fato, principalmente nos horários de maior fluxo de veículos, pode provocar ansiedade, estresse e irritação em alguns

motoristas e, em virtude disto, atritos e incidentes entre os integrantes deste cenário. Uma das vertentes da psicologia aplicada à mobilidade urbana afirma que o trânsito pode exercer a função de lente de aumento sobre as ações e reações dos motoristas, enquanto estes estão dirigindo. Desta forma, Campos (1978) sustenta que a conduta dos condutores externa a versão ampliada de seu caráter e educação, induzido pelo seu estado psicológico enquanto estão dirigindo. Considerando a afirmativa do autor, infere-se que a origem do problema é anterior ao aprendizado e à prática da direção. Trata-se de uma educação social deficiente que é refletida no desrespeito às pessoas, ao trânsito e à vida.

As tragédias do trânsito fazem surgir expressões populares como: ‘o trânsito mata’, ‘o trânsito é uma guerra’, ‘a carnificina do trânsito’, ‘o carro é uma arma’ e outras (PRESA, 2010. pg 160).

Apesar de ter sido produzido em 1950, o famoso desenho animado “Motor Mania”, dos estúdios Walt Disney (que, em português, recebeu o título de “Pateta no Trânsito”), mostra, de maneira lúdica, porém didática, a mudança de comportamento sofrida pelo Sr. Walker – um cidadão cordial e gentil – que, ao assumir a direção de seu automóvel, se transforma no Sr. Wheeler – um motorista impaciente e violento que não respeita nada e nem ninguém. Apesar de ser uma obra antiga, a realidade nela retratada é cada dia mais atual. É uma curta metragem que aponta o ser humano como o principal responsável pelos sinistros de trânsito. Sob este prisma, a fragilidade do pedestre converte-se em audácia, ousadia e arrogância quando este “veste sua armadura de rodas”, sentindo-se praticamente invencível.

De acordo com o ONSV – Observatório Nacional de Segurança Viária – os sinistros ocorridos no trânsito são originários de três motivos: falhas humanas (90%), falhas no veículo (5%) e falhas na via (5%). As falhas humanas compreendem a tríade: negligência, imprudência e imperícia; já as falhas mecânicas podem ser consequência da falta de manutenção preventiva ou corretiva, sendo que, tanto uma quanto outra dependem da interferência humana, podendo suas consequências serem a este atribuídas; e a correção das falhas nas vias depende da decisão dos governantes e da qualidade do material empregado e do serviço executado, recaindo também sobre o ser humano esta responsabilidade. Neste viés de raciocínio, infere-se que a parcela de culpa que recai sobre o ser humano poderia alcançar 100% não fossem as ocorrências dos acidentes denominados como inevitáveis.

Considerando que a quase totalidade dos acidentes é de responsabilidade humana, o que é possível ser feito para mitigá-los? Existem muitas respostas possíveis para esta questão, porém todas obrigatoriamente passam pela educação no trânsito, respeito às leis e à cidadania.

8 APRENDIZAGEM

O capítulo VI do CTB - Código de Trânsito Brasileiro, estabelecido pela Lei 9.503 de 23 de setembro de 1997, é inteiramente reservado à educação para o trânsito, asseverando em seu artigo inicial que: “A educação para o trânsito é direito de todos e constitui dever prioritário para os componentes do Sistema Nacional de Trânsito.” (BRASIL, 1997, Art. 74).

A educação para o trânsito é um direito de todos e portanto não pode estar limitada aos CFCs - Centro de Formação de Condutores, isto é, restrito somente àqueles que se matriculam numa autoescola, com o intuito de obter a CNH - Carteira Nacional de Habilitação. Afinal, toda e qualquer pessoa torna-se participante do trânsito (urbano ou rural) assim que sai de sua residência.

O trânsito é um dos ambientes mais democráticos que existem visto que um mesmo indivíduo pode dele participar de várias formas: pedestre, ciclista, motorista, passageiro, etc. Porém, independentemente de sua condição, todos os personagens que compõem este cenário respondem por ato omissivo ou comissivo, resultando suas condutas em consequências positivas ou negativas à sociedade. Portanto, a educação para o trânsito precisa ser oferecida compulsoriamente a todos os cidadãos, desde a tenra infância.

Outro ponto a considerar, é quanto ao “dever prioritário” dos órgãos que compõem o SNT. Ora, por definição, prioritário indica prioridade, algo que deve ser feito primeiro, antes de qualquer outro ato. Entretanto, tal ato, que na administração pública é classificado como vinculado, isto é, não admitindo discricionariedade, vem sendo vilipendiado desde a vigência do atual Código, que ocorreu em 21 de janeiro de 1998, ou seja, há 24 anos.

A educação para o trânsito será promovida na pré-escola e nas escolas de 1º, 2º e 3º graus, por meio de planejamento e ações coordenadas entre os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e de Educação, da União, dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios, nas respectivas áreas de atuação. (BRASIL, 1997, Art. 76)

O artigo estabelece a idade mínima para que a educação para o trânsito seja introduzida aos cidadãos: “na pré-escola”. Caso o CTB tivesse sido obedecido e as crianças da época tivessem recebido uma orientação adequada desde os 3 anos de idade, como preconiza o Código, talvez fosse possível verificar uma mudança nos números relativos aos acidentes no trânsito de hoje. Este é, inclusive, um cenário aberto e favorável para futuras pesquisas.

Embora a nomenclatura usada no artigo 76 do CTB, referindo-se aos alunos da rede de ensino, seja divergente daquela utilizada pelo Ministério da Educação, a legislação objetiva contemplar estudantes de todos os níveis, visto que, conforme descrito no artigo 74 e no inciso I do artigo 76 do mesmo Diploma Legal, todos têm direito à educação, objetivando um trânsito mais seguro.

Observa-se que o artigo do CTB mencionado estabelece as respectivas competências, designando as três esferas de governo, (incluindo o Distrito Federal), a incumbência de planejar ações no âmbito de suas responsabilidades diante do trânsito. Entretanto, as estatísticas têm demonstrado que o que está ordenado no CTB precisa ser verdadeiramente cumprido em toda a extensão do território nacional.

Ikeshoji (2022) afirma que o processo da aprendizagem acontece de forma diferente para cada indivíduo, pois é necessário um conjunto de estratégias cognitivas que mobilizam o processo que, muitas vezes, é singular. Cada aluno possui o seu próprio estilo de aprendizagem e apresenta conhecimentos prévios oriundos de situações ambientais que variam entre si, cada aluno tem seu próprio ritmo de aprendizagem, divergindo e convergindo em situações diversas, tanto em tempo, quanto em forma de assimilar conhecimento e habilidade necessários. Corroborando com a afirmação de Chauí (2013) quando

afirma que o indivíduo é reflexo do meio e do ambiente em que ele vive, interferindo e sofrendo interferência com opiniões e ações no cenário em que se encontra.

Tal fato negrita a necessidade de iniciar o processo de educação no trânsito desde cedo nas escolas de forma que o indivíduo cresça e se desenvolva absorvendo conhecimentos pertinentes ao seu dia-a-dia, criando e desenvolvendo uma base teórica e prática sólida e consistente, de forma que todos possam ser partícipes e ativos na ceara do trânsito, combatendo o comportamento infracional, ao ser flagrado, punindo-o, mas resguardando ao infrator pleno direito à ampla defesa e ao contraditório. Desta forma a sociedade vindoura passará a valorizar e respeitar as ações de gestão no trânsito e saberá exigir e gozar de seus direitos e deveres.

9 CANDIDATO À HABILITAÇÃO

No método atual, a carga horária teórica e prática destinada ao aprendizado dos candidatos é idêntica para todo e qualquer aluno, independentemente do conhecimento teórico ou prático que este, porventura, possua. Observa-se uma padronização no processo de formação do novo condutor que não leva em consideração sua capacidade cognitiva, seu temperamento, sua habilidade, ou capacidade de assimilação do conteúdo programático exigido pelo CONTRAN.

O processo de aprendizagem de um candidato à primeira habilitação, que atualmente pode se estender pelo período máximo de um ano compreende duas etapas: a primeira é teórica e contempla as seguintes matérias: legislação de trânsito, direção defensiva, primeiros socorros, cidadania, meio ambiente e mecânica básica, distribuídas em 45 aulas presenciais e obrigatórias, incluindo a comprovação biométrica de presença em cada aula, por meio de um sistema on-line integrado ao Detran.

Cumprida a carga horária teórica obrigatória, o exame precisará ser agendado e o candidato deverá comparecer presencialmente ao Detran para a realização do exame teórico, que é constituído de 40 questões objetivas, cada uma contendo quatro respostas, das quais apenas uma é considerada correta. Alcançando a aprovação o aluno passa à 2ª etapa: as aulas práticas. Como já dito, independentemente de o aluno possuir a prática na condução do veículo para o qual ele busca habilitação, terá que se submeter a um número fixo de 20 aulas, com duração de 50 minutos cada, a fim de cumprir o cronograma estabelecido pelo Contran - Conselho Nacional de Trânsito.

É possível que o candidato à CNH, ao chegar à fase prática, demonstre habilidade e domínio na direção do veículo para o qual busca habilitar-se. Contudo, se a forma de executar as manobras exigidas diferir daquela que ele aprendeu por conta própria em sua prática diária, sua aprovação estará comprometida. E, para modificar uma percepção ou uma idéia será preciso agir em três etapas: convencimento, experimentação e substituição (IKESHOJI, 2022).

O convencimento consiste na habilidade do instrutor de explicar o conteúdo, demonstrar e argumentar de maneira simples para que o aluno perceba, entenda e concorde com a mudança. A experimentação é o início da mudança; é a fase em que o aluno exercita a nova prática, mesmo com algumas falhas, mas sempre sob

a supervisão e interferência daquele que o instrui. E, finalmente, a substituição é o estágio em que o aluno consegue realizar aquilo que lhe foi ensinado, sem que isso represente um esforço. Não é recomendável que o tempo gasto em cada etapa seja fixo para todos os alunos devido à variação de assimilação e capacidade intelectual de cada um (IKESHOJI, 2022).

Em sua maioria, os Instrutores percebem maior dificuldade de assimilação das rotinas necessárias à aprovação nos alunos experientes, ou seja, naqueles que trazem consigo a prática da direção. A teoria desenvolvida por Nonaka e Takeuchi (1997), conhecida como “espiral do conhecimento”, afirma que o fato ocorre devido à interação entre os conhecimentos tácitos e explícitos, ou seja, decorre dos valores e da vivência de cada indivíduo, bem como do conhecimento adquirido por meio da linguagem formal escrita. Contudo, a construção deste macroprocesso pode gerar automatismos⁷ que podem comprometer sua aprovação no exame prático. E, neste caso, a experiência adquirida anteriormente acaba sendo um dificultador para que o aprendizado adequado seja internalizado.

Apesar do instrutor de trânsito ser o profissional credenciado para acompanhar e orientar o aluno durante todo o seu processo de aprendizagem, este não tem autoridade para abreviar ou postergar o número de aulas práticas necessário ao real aprendizado de seus alunos. Observa-se que, uma vez cumprida a carga horária obrigatória das aulas práticas, independentemente de sua condição, o candidato tem direito a solicitar o agendamento do seu exame, ainda que, segundo a avaliação de seu instrutor, não esteja apto. E, em consequência disto, o aluno poderá ser reprovado, pagar a taxa do reexame, contratar pacote de aulas extras, custear simulados e ter que aguardar a data para realização de novo exame.

Caso o candidato consiga aprovação, receberá a habilitação provisória (PPD8), válida por um ano, com a qual estará apto a dirigir em qualquer via do território nacional. No entanto, ainda corre o risco de não receber sua CNH definitiva, caso durante o período de vigência da permissão, cometa uma infração grave ou gravíssima, ou, seja reincidente na média. E, caso isso ocorra, este terá que recomeçar todo o processo novamente, a partir dos exames de aptidão física e mental, para obter a sua habilitação.

Não obstante ter passado por todo o processo de aprendizagem e, ao final, considerado apto para dirigir, alguns aprovados, inicialmente, ainda apresentam insegurança para enfrentar o trânsito. A possibilidade de dirigir sozinho sem estar minimamente preparado ou permanecer um ano sem praticar o pouco que aprendeu na autoescola por medo de perder a CNH definitiva são fatores que precisam ser levados em conta quando se pensa em risco de acidentes no trânsito. Este problema pode ser minimizado através da utilização de um adesivo informativo colocado no parabrisa traseiro do carro ou estampado nas costas da roupa do motociclista, através do qual o novo condutor é identificado. Assim, os demais ocupantes das vias teriam maior cautela, cientes de sua inexperiência.

7 Ações que acontecem automaticamente de maneira inconsciente e que sempre se repetem.

8 Documento que dá ao candidato Permissão Para Dirigir em qualquer via pública aberta à circulação do território nacional.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado da pesquisa feita aponta para a necessidade de inclusão imediata de um currículo direcionado ao trânsito a ser implantado de forma transversal em todo o conteúdo letivo escolar – desde a alfabetização até o final do ensino médio – como parte fundamental da contribuição para uma significativa melhora da qualidade de vida dos usuários das vias e a redução dos índices e estatísticas sobre mortes e morbidades (temporais ou permanentes) das vítimas oriundas do trânsito.

A campanha mundial pela redução dos acidentes de trânsito articulada pela OMS e endossada pela ONU para o período de 2011 a 2020 ficou conhecida como a *Década de Ação pela Segurança no Trânsito* (Resolução A/RES/64/255). Seu principal objetivo era o de que, cada país participante, elaborasse um plano para definir políticas, programas, ações e metas para reduzir a quantidade de mortos em acidentes de trânsito em 50% no período de dez anos (PNATRANS, 2018). A redução das mortes e ferimentos no trânsito até 2030 é uma meta alcançável. Mas, para tanto, deve ser precedida por mudanças de paradigma, tanto no planejamento e atuação em mobilidade, quanto no comprometimento do poder público em salvar vidas.

Os sujeitos cometem erros ao utilizarem as ruas e sistemas de transporte, bem como em quaisquer outras circunstâncias do cotidiano. Entendendo que seres humanos não são infalíveis, os projetistas da infraestrutura viária devem criar sistemas de transporte nos quais as consequências dos erros humanos sejam minimizadas. Um sistema viário planejado de modo a tolerar erros de seus diferentes usuários pode minimizar significativamente o número de mortes ou lesões graves.

Sendo assim, o Sistema seguro deriva de uma responsabilidade compartilhada pela segurança viária: se, de um lado as autoridades governamentais devem ser responsáveis pela concepção e construção de sistemas que levam em conta o erro humano, os usuários da via devem ser responsáveis pelo correto cumprimento das leis e regulamentos que regem o trânsito.

Assim, um sistema protegido garante que as políticas de segurança viária sejam completas e inclusivas, o que significa olhar para todos os componentes do sistema viário e de transporte, incorporando, principalmente, aspectos institucionais, coleta de dados, espaço construído, limites de velocidade compatíveis, provisão de transporte público de qualidade e acessível a todos, infraestrutura adequada para pedestres e veículos de propulsão humana, comportamento do usuário, controle pessoal e tecnologia.

Pode-se desta forma concluir que é preciso uma formação enquanto cidadão de modo integral, em seus aspectos físico, psíquico, cognitivo, social e cultural. Em outras palavras, uma criança é constituída de corpo, de emoções e sentimentos, de ideias e conhecimento, de vínculos e relações interpessoais, da história de uma família, uma comunidade e um povo. A afirmativa da necessidade da educação no trânsito desde a infância é corroborada por Carvalho (2019) diante da afirmação que os primeiros anos de idade são essenciais para a constituição moral do indivíduo.

A educação para o trânsito disponibilizada para as crianças de forma transversal e progressiva, assim como os conceitos de cidadania poderão ser apresentados e direcionados na formação desses indivíduos, desta forma, quando chegar ao final do ensino médio esse conhecimento estará arraigado objetivando não negligenciar as leis e regramentos em prol de um trânsito mais seguro e respeitoso.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1934).** **Constituição** da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Brasília, DF: Senado Federal:** Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso: 04 jun 2022.

BRASIL. Lei Nº 12.099, de 29 de julho de 2019. Regulamenta o exercício das atividades dos profissionais em transporte de passageiros, “mototaxista”, em entrega de mercadorias e em serviço comunitário de rua, e “motoboy”, com o uso de motocicleta, altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre regras de segurança dos serviços de transporte remunerado de mercadorias em motocicletas e motonetas – moto-frete –, estabelece regras gerais para a regulação deste serviço e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 de Julho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12099.htm. Acesso: 04 jun 2022.

BRASIL. Lei Nº 13.614, de 11 de janeiro de 2018. Cria o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans) e acrescenta dispositivo à Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre regime de metas de redução de índice de mortos no trânsito por grupos de habitantes e de índice de mortos no trânsito por grupos de veículos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 jan. 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13614.htm. Acesso: 30 jul 2022.

CAMPOS, Francisco. *O fator humano e os acidentes de trânsito*. **Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada**, v. 30, n. 3, p. 3-24, 1978.

CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. *A industrialização brasileira nos anos de 1950: Uma análise da Instrução 113 da SUMOC*. **Estudos Econômicos, São Paulo**, v. 39, p. 513-538, 2009.

CARVALHO, M. T. V. Blog Uno Educação. **Primeira infância: a etapa mais importante na vida da criança**. São Paulo. 14 mar 2019. Disponível em: <https://www.unoeducacao.com/2019/03/14/primeira-infancia-a-etapa-mais-importante-na-vida-da-crianca/>. Acesso: 09 ago 2022.

CHAUÍ, Marilena. *Manifestações Ideológicas do Autoritarismo Brasileiro: Escritos de Marilena Chauí*, vol. 2. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

CNT – Confederação Nacional de Transportes. **Anuário CNT do Transporte – Estatísticas Consolidadas /2021**. Disponível em: 24 jun 2022. <https://anuariodotransporte.cnt.org.br/2021/File/PrincipaisDados.pdf>. Acesso: 18 jun. 2022.

COIMBRA, Crésio. *Visão histórica e análise conceitual dos transportes no Brasil*. Rio de Janeiro, CEDOP do M. T. 1974.

CORTELLA, Mario Sergio; DE BARROS FILHO, Clóvis. **Ética e vergonha na cara!**. Papirus Editora, 2015.

DA SILVA, Angela Tereza; DE OLIVEIRA, Weverton; FERREIRA, Evaldo. A mobilidade urbana e os impactos causados pela Covid-19: o paradoxo do transporte público e a questão do distanciamento social. 2021.

DATASUS. tabnet.datasus.gov.br/tabnet/tabnet.htm. Disponível em: <http://www.datasus.gov.br>. Acesso: 18 jun. 2022.

DE PAULA, Dilma Andrade. *154 anos de ferrovias no Brasil: para onde caminha esse trem?*. **História Revista**, v. 13, n. 1, p. 3, 2008.

DISNEY, Walt. **Motor Mania**. Studios Disney.1950.1 vídeo (6 min e 4 seg). Disponível em: <https://www.semprefamilia.com.br/entretenimento/desenho-do-pateta-nervoso-no-transito-completa-65-anos/>. Acesso: 04 jun 2022.

FAUSTO, Boris; FAUSTO, Sergio. **história do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1994.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Frota veicular. Brasil: IBGE, 2021*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/22/0>. Acesso: 24 jun 2022.

IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor. 2018. Disponível em: <https://idec.org.br/release/transporte-publico-na-periferia-e-pior-avaliado-do-que-no-centro-em-bh-rj-e-sp-revela>. Acesso: 25 jun 2022.

IKESHOJI, Elisângela Aparecida Bulla et al. *Práticas pedagógicas: tendências à luz dos estilos de aprendizagem*, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipeadata. Dados macroeconômicos e regionais. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso: 6 jul 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

ISTO É! Dinheiro: “*Pandemia do coronavírus faz e-commerce explodir no Brasil*”, 28 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/pandemia-do-coronavirus-faz-e-commerce-explodir-no-brasil/>. Acesso: 26 jun 2022.

JORNAL DA USP: “**Acidentes de trânsito no Brasil, um problema de saúde pública**”, 15 de março de 2018. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/acidentes-de-transito-no-brasil-um-problema-de-saude-publica/>. Acesso: 20 jun 2022.

KARWATKA, Dennis. Nicholas-Joseph Cugnot e sua carruagem a vapor. **Tech Directions**, v. 74, n. 6, pág. 10, 2015.

LIRA, Ana Cristina França et al. Repercussão dos acidentes de trânsito na morbidade e mortalidade da população brasileira: um problema de saúde pública. 2011.

LOURENÇO, Adauto. **Como tudo começou – Uma introdução ao Criacionismo**. São José dos Campos – SP. Editora Fiel. 2007.

LUCHEZI, Tatiana de Freitas. O automóvel como símbolo da sociedade contemporânea. **SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL**, v. 6, p. 1-16, 2010.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. MINFA. **Transportes no Brasil – Síntese histórica**. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transportes-no-brasil-sintese-historica> . Acesso: 01 jul 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. **Informações de Saúde: Estatísticas vitais, mortalidade – desde 1996, pela CID-10**. 2019. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sim/cnv/ext10uf.def> . Acesso em: 04 jun 2022.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. 4. ed. Rio de Janeiro : Campus, 1997.

ONSV – Observatório Nacional de Segurança Viária. *Principais causas de acidentes de trânsito*. Artigo publicado em 15 jul 2015. Disponível em: <https://www.onsv.org.br/>. Acesso em: 01 jul 2022.

PEREIRA, Luiz Andrei Gonçalves; LESSA, Simone Narciso. *O processo de planejamento e desenvolvimento do transporte rodoviário no Brasil*. **Caminhos de Geografia**, v. 12, n. 40, 2011.

PINTO, Paulo Vitor Hermetério. *Avaliação do Comportamento de Risco de Motociclistas no Cenário Brasileiro*. 2013, **Universidade de Brasília**, Brasília, DF, 116p.

PRESA, Luis Alberto Passos. A emoção raivosa em motoristas de automóvel, caminhão, motocicleta, ônibus e táxi. Ribeirão Preto, 2010. 160p.

PRIORITÁRIO. In: OED, Oxford English Dictionary (enpt). Oxford: University Press, 2022. Disponível em: <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt-en/>. Acesso: 04 jun 2022.

Rádio Agência Nacional. *Brasil é o quinto no ranking mundial de vítimas de trânsito*. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2022-02/brasil-e-o-quinto-no-ranking-mundial-de-vitimas-de-transito#:~:text=Segundo%20o%20Ipea%2C%20o%20Instituto,ter%C3%A7o%20delas%20C3%A9%20de%20motociclistas>. Acesso: 26 jun 2022.

Resolução A/RES/64/255. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/64/255>. Acesso: 05 jun 2022.

RIZZON, Bruno; CORRÊA, Fernando. *Mortes na pandemia, mortes no trânsito: por que a Covid-19 reforça a urgência da segurança viária?*. WRI Brasil – 2020, Disponível em: <https://wribrasil.org.br/noticias/mortes-na-pandemia-mortes-no-transito-por-que-covid-19-reforca-urgencia-da-seguranca>. Acesso: 16 de jul 2022.

SANTOS, António Ramos dos. *A importância didáctica da história antiga*. Millennium, p. 188-199, 2004.

SEGURADORA LÍDER. **Relatório Anual 2019**. Disponível em: <https://www.seguradoralider.com.br/documents/relatorio-anual-2019.pdf>, pg 09. Acesso em: 24 jun 2022.

SEMAN, Carlos; PAULA, Dilma Andrade de. *Breve histórico sobre a evolução do planejamento nacional de transportes*. DNIT – **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://transportador-mineiro.files.wordpress.com/2012/09/historico-do-planejamento-de-transportes.pdf>. Acesso: 18 jun. 2022.

SENATRAN. Secretaria Nacional de Trânsito. **Anuário Senatran 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/estatisticas-senatran/anuariosenatran202.pdf>. Acesso: 26 de jun 2022.

TAY, Ricardo; WATSON, Barry; HART, Susan. Influências pessoais e sociais do excesso de velocidade. **Anais de Estudos de Tráfego e Transporte de ICTTS 2002 Vol1**, p. 1140-1147, 2002.

WRI Brasil. *As mortes não estão diminuindo. Ruas completas podem ajudar*. 2019. Disponível em: https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/02/mortes-no-transito-nao-estao-diminuindo-ruas-completas-podem-ajudar?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=cidades&gclid=CjwKCAjwzeqVBhAoEiwAOrEmzQUS8eZ0W7b5_A_0guUQlRsaYK0v7boE5c2kjgzbZKZXCoYl1VIFXBoCzqsQAvD_BwE. Acesso: 26 jun 2022.



CAPÍTULO 3



CASA DE DIREITOS:

INSTRUMENTO DE INTERSETORIALIDADE E TRANSVERSALIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Leticia Gonçalves Bravo

leticiagbravo@icloud.com

Empresa Municipal de Moradia Urbanização e Saneamento
/ Prefeitura Municipal de Niterói (PMN)

Amanda André de Mendonça

amandademendonca@gmail.com

Faculdade de Formação de Professores
/ Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Suzanny Barreto da Silva

suzannybarreto@id.uff.br

Escola de Arquitetura e Urbanismo
/ Universidade Federal Fluminense (UFF)

RESUMO

Esse capítulo se baseia no resultado de uma pesquisa qualitativa, que contou com levantamento bibliográfico realizado a partir de literatura acadêmica que trata da relação entre pobreza e violações de Direitos Humanos, bem como nas que abordam políticas públicas transversais e intersetoriais voltadas para população mais pobre do país como sua principal metodologia. O foco da pesquisa é o tratamento dado pelo governo, seja federal, estadual ou municipal, nas políticas sociais particularmente, nas demandas da população que vive em comunidades, analisando estruturas governamentais de atendimento ao público que aborda conceito de transversalidade de políticas sociais. O objetivo principal do trabalho é, portanto, discutir a efetividade em tratar as violações de Direitos Humanos nas políticas voltadas para esta parcela da população através de políticas intersetoriais e transversais. Para isso, nos debruçamos sobre os atendimentos efetuados na Casa de Direitos (política pública desenvolvida na Cidade de Deus no Rio de Janeiro pela Secretaria Especial de acesso à Justiça do Governo Federal em 2014). Desta forma, realizamos levantamento de alguns dados dos atendimentos realizados à época em que a Casa se encontrava em funcionamento e também entrevistas com gestores diretamente ligados ao programa. Assim, buscamos demonstrar a importância de trabalhar políticas sociais de forma intersetorial e transversal como forma de garantir direitos fundamentais de todos.

INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

Esse trabalho aborda as políticas voltadas para população em vulnerabilidade social e como estas são capazes de ampliar o acesso a direitos fundamentais, através da incorporação dos princípios da transversalidade e da intersetorialidade.

Neste sentido, com o presente estudo, objetivamos discutir a efetividade de políticas públicas que tenham características de transversalidade e intersetorialidade voltadas para a população pobre,¹ na capacidade de concretizar o conceito de indivisibilidade dos Direitos Humanos, quando oferecidos atendimentos integrais voltados para as necessidades individuais nas ausências de direitos básicas daquela população atendida. Pretendemos demonstrar a importância de políticas que consigam concretizar a emancipação do cidadão por meio de atendimentos humanizados, identificando as necessidades individuais, nem sempre evidentes para o assistido, que frequentemente carece de empoderamento frente as suas próprias demandas e ainda de suas próprias potencialidades.

Partimos da premissa que a população em situação de vulnerabilidade social sofre violações de Direitos Humanos por toda sorte de privações dos seus direitos fundamentais, desde ausência de saneamento básico, moradia adequada, acesso à saúde, educação, segurança, justiça, transporte público e aos demais serviços gover-

1 Tendo em vista que o país não conta com uma medida oficial, uma vez que diversos aspectos motivam a criação das linhas de pobreza, utilizamos como referência neste trabalho a definição adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que trabalha com o parâmetro definido pelo Banco Mundial, que utiliza pessoas que ganham até US\$ 5,5 por dia, o equivalente a R\$ 387,07 mensais.

namentais. Ao analisarmos a relação entre pobreza e Direitos Humanos, levamos em consideração a definição de pobreza não como ‘falta de renda’, mas sim, um conceito mais complexo de pobreza inclui a ‘privação de capacidades’, pois a ‘perspectiva da capacidade’ seria o elo entre os conceitos de pobreza e o de Direitos Humanos, por considerar o valor intrínseco e instrumental das liberdades fundamentais e dos Direitos Humanos (SEN, 2010).

Dividimos o trabalho em três eixos de pesquisa: no primeiro eixo, utilizamos artigos acadêmicos, bem como textos e atas de convenções internacionais que se apropriam da relação entre Direitos Humanos e pobreza, considerando o conceito de indivisibilidade dos Direitos Humanos. No segundo eixo, a pesquisa se volta para a tentativa de identificar uma convergência entre os conceitos de políticas públicas transversais e intersetoriais, além de dar ênfase para tais políticas que assistem à população pobre, buscando identificar o potencial que tais políticas apresentam para atender violações de Direitos Humanos, dentro do conceito de indivisibilidade dos Direitos Humanos. No terceiro eixo, apresentamos a da Casa de Direitos, política pública desenvolvida pela Secretaria Especial de acesso à Justiça do Governo Federal, na Cidade de Deus, na cidade do Rio de Janeiro, em 2013. Para tanto, utilizamos relatórios da gestão da política durante o ano de 2013, além de entrevistas com os gestores diretamente ligados à idealização, implementação e gestão da casa. Com isso, investigamos um exemplo de política intersetorial e transversal, voltada para população em vulnerabilidade social, cujos atendimentos buscavam o olhar integral sobre o indivíduo para demonstrar a efetividade de tais políticas na concretização do conceito de indivisibilidade de Direitos Humanos.

Assim, tendo em vista o dever do Estado de implementar políticas aceitas pela população, eficientes para defesa e promoção dos Direitos Humanos, em meio à população pobre, ou seja, diante do desafio de efetivar a atuação governamental, em cenários altamente complexos, tais como comunidades de grandes centros urbanos que convivem com poderes paralelos institucionalizados, propomos com a presente investigação demonstrar a importância de políticas intersetoriais e transversais, seja pela capacidade de otimizar custo, racionalizar o espaço físico, representar porta única de entrada para diferentes serviços governamentais, proporcionar desenvolvimento humanos e aquisição de cidadania, tudo num único espaço.

2 - POBREZA E DIREITOS HUMANOS

Conceitualmente, segundo a concepção formulada a partir da Declaração Universal dos Direitos dos Homens da Organização das Nações Unidas – ONU de 1948,² Direitos Humanos consistem num conjunto de direitos fundamentais à vida humana, pautados na liberdade, igualdade e dignidade, indispensáveis à vida digna. Esta pers-

2 http://csnu.itamaraty.gov.br/images/Carta_da_ONU_-_Vers%C3%83%C2%A3o_Portugu%C3%83%C2%AAs.pdf

Promulgada no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Decreto nº 19.841 de 22 de outubro de 1945. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm

<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

pectiva é pautada pela lógica da universalidade e indivisibilidade dos direitos. Desta forma, há a dificuldade de estudar Direitos Humanos individualmente, principalmente pela impossibilidade de arrolar qual seria esse conjunto mínimo de direitos essenciais a vida. As necessidades humanas mudam dentro do contexto histórico, com diferentes demandas sociais, em diferentes sociedades, fazendo com essa pretensa lista de direitos mínimos não se consiga manter estática, mesmo que isso facilitasse a compreensão e o estudo desses direitos.

A conceituação do caráter universal dos Direitos Humanos foi particularmente descrita por Doz Costa (2008) como o próprio conceito de Direitos Humanos, assim, na concepção da autora,

“Os Direitos Humanos possuem características essenciais a sua própria existência como o caráter universal que lhe é atribuído, não sendo possível assegurá-lo apenas a um grupo ou classe da sociedade, pois transpassam a própria sociedade e são atribuídos a toda a humanidade e são garantidos a toda e qualquer pessoa, independentemente de sua nacionalidade. Com isso, o princípio da dignidade humana (direito de possuir condições mínimas para ter uma vida plena e digna) se torna inerente a todo indivíduo, trazendo consigo os fundamentos da igualdade de direitos inalienáveis, como o direito à vida, à liberdade e à justiça sem distinção de raça, sexo, língua, religião, origem social ou nacional.”

Os Direitos Humanos representam valores essenciais, que são de alguma forma retratados nas constituições da maioria dos estados ocidentais, bem como em tratados internacionais plurilaterais por todo o mundo. Apesar das dificuldades conceituais, algumas ideias são fundamentais para a compreensão de tal conjunto de direitos. A universalidade, a essencialidade, a superioridade normativa e reciprocidade desses direitos, inegavelmente, fundamentais.

A concepção de Direitos Humanos explorada no texto possui suas diretrizes orientadas pela ONU, e por se tratar de uma construção conceitual com raízes históricas, carece que seu entendimento se dê sob a ótica dos fatos passados. Historicamente, o conceito e definição desses direitos, conforme abordamos neste trabalho, bem como a necessidade em considerar a universalidades, ou seja, o gozo desses direitos a todos os seres humanos, vieram a partir do fim da segunda guerra mundial e do conhecimento do holocausto durante guerra mundial. O embrião do sistema de Direitos Humanos surgiu exatamente a partir da criação das Nações Unidas em 1948, não sendo possível desvincular a história da criação do Sistema Internacional de Direitos Humanos da própria criação do organismo internacional.

Com o reconhecimento e criação do Sistema Internacional de Defesa dos Direitos Humanos, com o próprio reconhecimento da existência desses direitos, grupos sociais e étnico-raciais minoritários e vulneráveis, que geralmente sofrem algum tipo de discriminação, possam ter um suporte jurídico e legal em defesa de suas dignidades apenas pelo fato de existirem e serem cidadãos do mundo em que vivemos. Assim, segundo Saraiva (2015), a criação do direito internacional dos Direitos Humanos está relacionada à nova organização da sociedade internacional no pós-segunda guerra Mundial. O marco embrionário dessa nova etapa das relações internacionais foi a Conferência de São Francisco em 1945, assim, o tratado que instituiu da Organização das Nações Unidas, foi a “Carta de São Francisco.”

O ato, inegavelmente, reflete reação à barbárie nazista, que inaugurou o termo “Direitos Humanos” na normatização internacional de forma a demonstrar que aquele documento reflete os ideais de direitos universais e essenciais à todos dos seres humanos, com destaque ao artigo 55, alínea “c”, que determina que a Organização deve favorecer “o respeito universal e efetivo dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”, ou ainda no artigo 56, que estabelece o compromisso de todos os Estados-membros de agir em cooperação com a Organização para a consecução dos propósitos enumerados no artigo anterior.³

Entretanto, sob a forma de resolução da Assembleia Geral da ONU, em 10 de dezembro de 1948, em Paris, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi elencada, sob a forma de 30 artigos, o rol dos Direitos Humanos assim aceitos de forma internacional, como se aqueles fossem os comuns à todos os povos. Nos seus 30 artigos, são enumerados os direitos políticos e liberdades civis, direitos econômicos, sociais e culturais. Entre os civis e políticos, constam os direitos à vida, à integridade física, à igualdade, o direito de propriedade, à liberdade de pensamento, consciência e religião, à liberdade de opinião, e à liberdade de reunião. Entre os direitos sociais, constam os direitos à livre escolha da profissão o direito à educação, à segurança social e ao trabalho, por fim, o direito à um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis.

Além de elencar os direitos, a Declaração também prevê os deveres, com destaque para o artigo XXIX, que prevê que toda pessoa tem deveres para com a comunidade e estará sujeita à limitações de direitos, para assegurar os direitos dos outros e satisfazer às justas exigências moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.⁴

Entretanto, os Direitos Humanos estão permanentemente em processo de construção e não nasceram prontos, são sim fruto de conquistas ao longo da história de acordo com a necessidade da sociedade em cada momento, torna fácil compreender que na atualidade, a concepção de universalidade dos Direitos Humanos tal qual anunciada a partir de 1948. Atualmente a grande temática da diversidade cultural, a não efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais propostos pela ONU, a existência de diferentes regimes internacionais de Direitos Humanos, como OEA - Organização dos Estados Americanos, são exemplos das problemáticas enfrentadas pelos Direitos Humanos enquanto universalidade na tese declarada pela ONU pós segunda guerra.

Assim, acreditamos que o grande desafio da atualidade é o desenvolvimento de uma política de Direitos Humanos de caráter emancipatório, capaz de conciliar o contexto atual e o simultâneo da globalização e da diversidade cultural.

3 http://csnu.itamaraty.gov.br/images/Carta_da_ONU_-_Vers%C3%83%C2%A3o_Portugu%C3%83%C2%AAAs.pdf

Promulgada no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Decreto nº 19.841 de 22 de outubro de 1945. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm

4 <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

3 - INDIVISIBILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS

Definir que a pobreza é uma violação de Direitos Humanos ainda é um conceito pouco explorado academicamente, especialmente problemático se considerarmos a indivisibilidade dos Direitos Humanos.

Após a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena (1993) ficou mais evidente o posicionamento da ONU acerca da relação entre pobreza, desenvolvimento e Direitos Humanos, ao declarar o caráter indivisível, interdependente e inter-relacionado de todos os Direitos Humanos.⁵ Diversas declarações e resoluções posteriormente aprovadas pelas Nações Unidas reconheceram que a preocupação internacional com a pobreza no mundo é uma questão de Direitos Humanos.⁶

Entretanto, ainda é pouco explorado no meio acadêmico a relação conceitual entre pobreza e Direitos Humanos principalmente para aqueles que trabalham com Direitos Humanos no âmbito internacional, ponto que carece de pesquisas e aprofundamentos. Segundo Costa (2008), nas últimas décadas a noção de pobreza não está cada vez menos respaldada apenas na “falta de renda”, mas em “privação de capacidades”, ligada ao bem estar, indo além da renda.

Essas privações referem-se à liberdade de obter uma nutrição satisfatória, de desfrutar um nível de vida adequado, de não sofrer uma morte prematura, de ler e escrever. Não se pode atribuir exclusivamente a baixa renda mas privações sistemáticas a outros bens, serviços e recursos necessários para a subsistência e desenvolvimento.

A partir do trabalho de Doz Costa (2008), foi possível identificarmos três diferentes abordagens da relação entre pobreza e Direitos Humanos. No entanto, como relevância para esse trabalho destacaremos a abordagem que considera a pobreza por si como uma negação de Direitos Humanos, ou seja, a pobreza é incompatível como a dignidade humana. Neste sentido, a pobreza pode ser entendida como a negação de todos os Direitos Humanos. O PNUD tem adotado essa linha de pensamento ao declarar que “a pobreza é uma negação de Direitos Humanos” e a “eliminação da pobreza deveria ser promovida como um direito básico e como um direito humano, não como um ato de caridade”. Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), a pobreza se define pela ausência de liberdades básicas tanto quanto pela violação de acesso a direitos básicos e a estas liberdades.

Ainda de acordo com ACNUDH considerando que a pobreza representa uma forma extrema de privação, ela diz respeito apenas ao não exercício daquelas capacidades consideradas básicas qualificadas como prioritária. A ACNUDH argumenta que apesar das divergências conceituais é possível reconhecer algumas capacidades básicas partilhadas por todos os países.

5 DECLARAÇÃO DE VIENA E PROGRAMA DE AÇÃO (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS). Conferências Mundiais sobre Direitos Humanos, Documento das Nações Unidas A/ CONF.157/24, 1993.

6 Resoluções da Comissão de Direitos Humanos sobre pobreza extrema: E/CN.4/RES/2004/23, E/ CN.4/RES/2003/24, E/CN.4/RES/2002/30, E/ CN.4/RES/2000/12, E/CN.4/RES/1999/26, E/ CN.4/RES/1998/25, E/CN.4/RES/1997/11, E/ CN.4/RES/1996/10, E/CN.4/RES/1995/16, E/ CN.4/RES/1994/12, E/CN.4/RES/1993/13, E/ CN.4/RES/1992/11, E/CN.4/RES/1991/14, E/ CN.4/RES/1990/15, E/CN.4/RES/1989/10, E/ CN.4/RES/1988/23. Resoluções da Assembleia Geral sobre o tema: A/RES/57/211, A/RES/53/ 146, A/RES/47/196, A/RES/46/121. Citado em VIZARD, supracitado 2, FN 12.

Assim, para evitar críticas conceituais e aceitando que muitos dos argumentos são empíricos, o ACHUDH defende que o princípio da indivisibilidade não determina que todos os Direitos Humanos sejam mencionados quando se analisa um fenômeno social sob a ótica dos Direitos Humanos. Neste sentido, não seria necessário fazer menção a todos os Direitos Humanos quando se descreve uma situação de pobreza.

Ademais, ainda é possível traçarmos outras abordagens, como a tese que fundamenta o documento da UNESCO “Abolindo a pobreza por meio da Estrutura Internacional de Direitos Humanos, originalmente, *Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework*”,⁷ que propõe que a pobreza constitui a violação de um direito humano específico (Doz Costa, 2008). A principal diferença com a primeira abordagem descrita, é que a pobreza é não considerada a negação de todos os direitos, mas a violação de um direito específico.

Não se pode negar que a pobreza em todas as perspectivas não é somente uma provação de recursos econômicos ou materiais, mas também uma violação da dignidade humana. Portanto, uma das violações de Direitos Humanos. Por conseguinte, é inevitável considerar que Direitos Humanos e desenvolvimento são campos que caminham juntos. Neste sentido, faz-se necessário abordarmos a importância da elaboração de ferramentas analíticas e estratégicas capazes de associar o fenômeno da pobreza a violações de Direitos Humanos, especialmente para aqueles que trabalham com Direitos Humanos, que levam a sério a indivisibilidade própria destes e possuem evidências empíricas capazes de atestar que aqueles que vivem na miséria sofrem desproporcionalmente uma série de violações de Direitos Humanos.

O tema apresentado ganha relevância, por tratar, não apenas sobre políticas públicas, mas sobre a efetividade delas no tocante à promoção da dignidade humana no âmbito da população mais vulnerável, ou seja, do desafio do combate à pobreza, notadamente, na efetividade de políticas de combate à pobreza e às desigualdades sociais. Nessa mesma esteira, podemos sustentar que os Direitos Humanos são indivisíveis, citando, “la interdependência e indivisibilidade entre los derechos civiles, políticos, sociales y culturales resulta obligada, de lo contrario, ‘los derechos civiles personalísimos corren el riesgo de verse vaciados en su contenido’”(Pisarello, 2007). Portanto, para este autor, a pobreza é um atentado aos direitos fundamentais por si só, na medida que a pobreza afeta o desenvolvimento humano, afeta também a satisfação dos Direitos Humanos.

Verificamos que a estreita relação existente entre pobreza e indivisibilidade dos Direitos Humanos, que nos nosso entendimento, justifica a adoção de políticas públicas que abordem os Direitos Humanos na sua indivisibilidade, considerando a ineficiência de tratar indivíduo em situação de vulnerabilidade social, na pobreza, elencando, individualmente, suas violações de direitos.

7 <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/poverty-eradication/international-advocacy/the-united-nations-human-rights-system/>

4 - TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No tocante às políticas públicas voltadas para superação de pobreza e atenção a grupos vulneráveis, observa-se a incorporação de práticas que envolvam transversalidade e a intersectorialidade como diretriz ou estratégia para a ação governamental.

Em circunstâncias complexas que envolvem grupos em vulnerabilidade social e econômica, a prática de políticas públicas que trabalham perspectivas transversais e intersectoriais se fazem mais que necessárias a medida que políticas públicas praticadas isolada e setorialmente, mostram-se menos eficazes e eficientes.

Tais circunstâncias complexas, para a execução de políticas sociais, exigiram a construção institucional de novos arranjos de serviços, novas atuações governamentais para a necessária adaptação a ambiente de constante transformação social.

As ações governamentais que atendam ao interesse público precisam constantemente se atualizar acompanhando os ciclos e circunstâncias peculiares de tempos e de espaços. As agendas de governos precisam incorporar assuntos como participação social, multidisciplinariedade, integridade, pressão fiscal, intersectorialidade etc.

Constantemente se faz necessário a proposição de novos desafios de gestão e novos arranjos institucionais, além da reformulação dos velhos arranjos, para acompanhar as pressões das mudanças.

Transversalidade e a intersectorialidade integram o rol desses novos arranjos propostos, tanto como complemento aos antigos, mas também como alternativa mais eficaz frente a problemática social em circunstâncias envolvendo pobreza, às políticas institucionais, pela capacidade de integralizar direitos .

A transversalidade e a intersectorialidade como novos arranjos apontam para uma proposta de modelo de gestão pública mais sistêmico, com a otimização de espaços e recursos (o que por si demonstra economicidade), com a incorporação de temáticas a fim de perpassar diferentes políticas e setores, objetivando a integralidade do ser humano e de seus direitos básicos.

Neste sentido que procuramos tratar, neste capítulo, as políticas descritas como hub e que se constituem como um único aparelho\instrumento, porta de entrada única, que propicie ao cidadão acesso a diferentes serviços e setores governamentais, ofertando atendimento humanizado capaz de identificar e mapear a complexidade de demandas que envolvem o cidadão em busca de sua integralidade.

5 - CONCEITO DE TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Na presente pesquisa acerca da conceituação dos termos transversalidade e intersectorialidade, consideramos relevante o artigo das autoras Marcondes, Sandim, Diniz, (2010) produto de pesquisa sobre documentos acadêmicos e técnicos sobre os temas no âmbito das políticas públicas.

As autoras observam que tanto para transversalidade quanto para intersectorialidade sobressai a utilização dos termos para designar um modo de articulação

que envolva setores e órgãos governamentais a fim de superar a fragmentação e a verticalização das políticas públicas, promovendo a integração entre áreas de políticas públicas, programas, projetos e diferentes esferas governamentais.

A transversalidade e a intersetorialidade são também definidas em torno da dimensão da finalidade, neste sentido destacam-se a efetividade das políticas, a racionalização dos recursos, a eficácia no atendimento de questões específicas relacionadas à saúde, à pobreza, à violência e à inclusão social.

Também se destaca o uso desses conceitos para a solução de questões complexas que exijam diferentes abordagens para além de um único setor, com isso destacam-se problemas relacionados às garantias de direitos, ao desenvolvimento humano, os conceitos ainda destacam a questão territorial e a importância de compreender o problema público em relação às especificidades locais.

As autoras concordam que existe uma sobreposição de conceitos o que dificulta o emprego dos termos academicamente, na tentativa de individualizar o uso dos termos como definições de práticas de ações governamentais verificaram que a incorporação da intersetorialidade nas políticas públicas exige a prática de planejar, executar, controlar política pública, de forma a garantir um acesso igual aos serviços públicos, pelos desiguais, articulando setores diferentes das ações governamentais, com o compartilhamento de saberes técnicos.

O conceito de intersetorialidade perpassa o instrumento de hub de políticas com vários guichês setorializados, para a efetiva incorporação da prática da intersetorialidade seria necessário que houvesse a articulação de saberes e experiências, para o planejamento, a realização e avaliação de políticas, organismos e projetos, cujo fim é alcançar resultados cooperativos em situações complexas. (Inoja, 2001, p; 4)

A articulação entre saberes e experiências é frequentemente apontada como elemento da intersetorialidade. Entretanto, de forma prática, a intersetorialidade é um mecanismo racionalizador da ação estatal, pode ser vista com uma estratégia de gestão institucional.

Segundo Marcondes, Sandim e Diniz (2010), a intersetorialidade é recorrente em iniciativas promovidas para garantia de direitos e políticas para grupos sociais específicos, como mulheres, negros e indígenas por exemplo. Seu uso é também associado à reorganização do conjunto das ações governamentais que inclui o tema de Direitos Humanos.

O conceito de intersetorialidade que converge entre os autores analisados diz que o termo é usualmente associado a uma estratégia de reorganização da ação entre setores para que atuem de forma integrada, mobilizando a integração de diferentes saberes e conhecimentos para a consecução de objetivos comuns.

No tocante à transversalidade o conceito recorrente se aproxima da intersetorialidade quanto a superação de uma prática fragmentada e o compartilhamento de objetivos, existe ainda, ideia subjacente de que, ambas as formas de intervenção trazem abordagens inovadoras.

Verificamos que alguns textos trazem sobreposição conceitual entre transversalidade e intersetorialidade, o que procuramos com a presente dissertação seria distingui-los, embora reconheçamos que igualmente servem para descrever estratégia de políticas voltadas para população com sistêmica condição de violações de di-

reitos. Ou seja, os dois termos são atribuídos a modos de integrar políticas setoriais e possibilitar coordenação governamental, diante de complexidade e multidimensionalidade dos problemas atuais.

Em outras palavras, enquanto na intersectorialidade é necessário considerar o carácter multifacetado do problema na transversalidade é o carácter interseccional dos sujeitos que está em evidência. A transversalidade responde ao desafio da integralidade das políticas públicas.

Recorrentemente o termo intersectorialidade é utilizado no âmbito das políticas públicas como prática que priorize a atenção a determinados grupos, visando a integralização de ações governamentais para os quais o agir em conjunto é necessário.

Veiga e Bonzo (2014) destacam as intercorrências de políticas voltadas a públicos que sofrem múltiplas privações, no contexto apresentado pelas autoras, o primeiro ponto a considerar seria tratar-se de vulnerabilidade eventual ou estrutural, o que, neste último caso, exige medidas igualmente mais complexas, incluindo ações mais específicas para reduzir a vulnerabilidade do grupo que sofreu historicamente mais constrangimentos.

Objetivamente, com a incorporação da transversalidade nas políticas públicas, se reconhece que o sujeito a quem se dirige a ação governamental foi submetido a diversas opressões ou eixos de subordinação que exercem efeitos distintos em sua condição social.

Quando se fala de política contra pobreza, reconhece-se que mulheres e homens, negros e brancos, pessoas com deficiência ou não, vivenciam a condição de pobreza de modo diferenciado. Se os indivíduos são submetidos a uma matriz de dominação complexa (Collins, 2000), as políticas indiferentes a essa realidade podem não ser apenas inefetivas em suas abordagens universalistas, como ainda produzir e\ou reproduzir desigualdades em suas dinâmicas. (Silva e Calmon, 2017)

Em resumo, transversalidade deve exigir mais do que ações complementares e contribuições, exige que as áreas setoriais sejam “contaminadas” pela temática, que revisem o significado de suas práticas, desta forma, uma estratégia de transversalidade precisa almejar mudar as áreas setoriais, reconhecendo que a atenção a um aspecto determinado da política é fundamental para sua efetividade.

A intersectorialidade remete-nos a integralidade das abordagens nas ações governamentais, cujas diferenças setoriais podem ser articuladas de forma positiva para resolver os problemas sociais e a transversalidade trata da diversidade dos sujeitos de direitos, que são vistos de forma complexa a partir de diferentes eixos de subordinação a que são submetidos.

Conclui-se que ambos dizem respeito à estratégia de ação governamental, a transversalidade enfrenta as questões estruturantes, quanto que a intersectorialidade trata a complexidade dos problemas sociais em atendimentos integrados.

6 - POTENCIALIDADES E LIMITES DA ESTRATÉGIA DE TRANSVERSALIDADE EM POLÍTICAS SOCIAIS

Inobstante a evidente vantagem das práticas de intersectorialidade e trans-

versalidade nas políticas, algumas questões impedem a implementação e por vezes a continuidade destas políticas. As políticas quando trabalhadas dentro de cada setor, isoladamente, não solucionam tudo e necessitam se comunicar para identificar as necessidades da população e traçar arranjos mais eficazes. Neste sentido, conforme preceitua (Nascimento, 2010), “a intersectorialidade na gestão públicas significa adotar uma decisão racional no processo de gestão, cuja aplicação pode ser positiva ou não”. A eficiência e eficácia de ações públicas geram benefícios para a imagem do governo, entretanto, a superação da fragmentação, a articulação entre as políticas precisam superar algumas características culturais locais, como o clientelismo e localismo encontrado na administração pública em todos os níveis.

Por vezes, observamos a prevalência de interesses individuais frente ao interesse coletivo, com o uso privado, partidário ou político religioso, dos instrumentos públicos visando a manutenção do eleitorado cativo. (Nascimento, Sueli) “por outro lado, alguns autores apontam (...) que as políticas de investimentos urbanos são orientadas tendo em vista os interesses de determinados setores econômicos, (...), em detrimento das necessidades da população.” (Nascimento, 2010, p. 97-98)

Importante frisarmos que ao enaltecer a importância da intersectorialidade e apresentarmos suas vantagens em comparação com a execução das políticas públicas setoriais, não consideramos que a intersectorialidade seria a opção antagônica à outra. O que propomos é que em algumas situações específicas, deve-se considerar que a intersectorialidade mostra-se mais eficaz no tocante a sua execução, notadamente, na execução de políticas voltadas para a população pobre.

Não há que se falar que a saúde deixaria de lado seus atendimentos, bem como as escolas funcionariam dentro de CRAS, cartórios dentro de hospitais e o contrário não aconteceria. O que se propõe são estratégias cuja ferramenta considere a intersectorialidade, em situações específicas, com acesso à serviços públicos com caráter assistencial em sua maioria.

A proposta é analisarmos a política pública que se constitui com uma única porta de entrada a outros setores. Para haver uma real intersectorialidade é necessário constituir espaços que possibilitem a comunicação entre as políticas assistenciais e as de desenvolvimento urbano. Essa comunicação proporcionaria troca de saberes, tanto no momento da execução da política, com durante todo o ciclo das políticas.

O saber de cada setor é importante para o processo, mas sem a troca não há que se falar em intersectorialidade, pois não haveria a construção de novos saberes, com a construção de políticas inclusivas e articuladas à real necessidade da população.

Visamos valorizar experiência que integre saberes e promovam a articulação entre diferentes ramos do conhecimento, que possibilite a construção de novos mecanismos de execução de políticas cada vez mais eficazes e possibilitem atender um número maior de demandas pessoais, como um olhar integrado e com possibilidade de abraçar uma parcela maior da população.

Consideramos a necessidade de estruturar as políticas, no interior das organizações gestoras públicas, com o compartilhamento de seus conhecimentos, proporcionando mudanças das práticas institucionais e das relações sociais que se estabelecem entre os diversos atores organizacionais e societários, privilegiando, desta forma, a integração de saberes e experiências em prejuízo da setorialização das políticas.

Koga (2013) advoga que a intersectorialidade se torne uma qualidade necessária ao processo de intervenção. Toda a administração, projetos e intervenções são desafiados ao diálogo, ao trabalho em conjunto na perspectiva do trabalho social. Já Asbek (2010) cita os desafios das políticas assistenciais no Brasil, sabe-se que permanece na política social brasileira concepções e práticas assistencialistas e clientelistas. Observa o autor, o crescimento de uma rede social a partir do dever moral, da benevolência e da filantropia, mas que por si só não realizam direitos, não emancipam o indivíduo.

Marcondes, Sandim, Diniz. (2010) destacam os desafios de superar a lógica setorial na operacionalização de políticas de abordagem com viés intersectorial e transversal. Elas apontam também como entraves para a implementação desses novos arranjos intersectorais: dificuldade de diálogo entre os atores envolvidos para o estabelecimento de concepções sobre o problema e estratégias de ação em comum, bem como as disputas políticas arraigadas à interesses eleitoreiros. As autoras ainda apontam como obstáculo a inexistência de sistemas integrados de informação, a destinação de recursos setorializados, ou melhor, a dificuldade de rateio das despesas, o que alimenta as disputas entre atores e as diferenças culturais organizacionais.

Assim, buscamos com a presente pesquisa demonstrar a importância na defesa e promoção dos Direitos Humanos, de políticas públicas intersectoriais e transversais, voltadas para comunidades empobrecidas, tendo em vista o caráter indivisível atribuído aos Direitos Humanos e a correlação entre pobreza e violação de Direitos Humanos. E assim, políticas de cuidado das violações de Direitos Humanos em comunidade em vulnerabilidade social possuem potencial para cuidar da proteção e defesa dos Direitos Humanos no seu caráter indivisível.

7 - CASA DE DIREITOS - UMA POLÍTICA INTERSETORIAL COM ATENDIMENTOS HUMANIZADOS

Durante a década de 2000, o Ministério da Justiça por meio da Subsecretaria de acesso à Justiça, idealizou um projeto de política pública de acesso à justiça que consistia em aparelho a ser instaurado em território de vulnerabilidade social e que promovesse acesso a justiça e a disseminação da cultura de Direitos Humanos por meio do empoderamento da população nos seus direitos, promovendo a cultura de paz com a mediação de conflitos e suas mitigações.

Desde o ano de 2010 consolidou-se a parceria do Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria de Reforma do Judiciário, com a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, que juntas desenvolvem a Casas de Direitos. Essa política traz a proposta de apresentar métodos alternativos de solução de conflitos, e de redução e prevenção da violência, possibilitando o desenvolvimento social e o fortalecimento da autonomia dos cidadãos, por meio de práticas costumeiras, comunitárias de mediação e da integração com outros serviços e políticas públicas formais de aquisição e fortalecimento de direitos e de construção de diálogos.

Para elaboração do presente capítulo debruçou-se sobre os atendimentos realizados na Casa de Direitos durante o ano de 2013, na Cidade de Deus.

Trata-se de política que se constituía de um equipamento de atendimento ao público, voltado para dentro de comunidade em vulnerabilidade social, onde se concentravam serviços de acesso a justiça e cidadania, e que representava entrada de instituições governamentais nos territórios, com oferta de serviços de naturezas diversas, conjuga esforços de diferentes instituições em um espaço humanizado, promovendo mediação de conflitos, articulações com demais órgãos do governo, programas governamentais, políticas em várias temáticas, entre outro serviço sem que deixasse de fornecer diálogo com a comunidade.

Neste espaço era possível abarcar serviços de diversas naturezas, como aconselhamento jurídico, representação jurídica, julgamento de pequenas causas, mediação comunitária, registro civil, emissão de documentos de identidade, CPF bem como certidões de natureza civil e criminal, entre outros serviços e orientações, que poderão ser prestados, desta forma, a “Casa” representa a entrada de instituições governamentais e da justiça formal nestes territórios, além de possibilitar que se acrescentem serviços de educação, saúde e assistência social, por exemplo.

Inicialmente, quando do planejamento da política, a Casa de Direitos teve seu fluxo organizado fundamentalmente por meio do Núcleo da Justiça Comunitária⁸, respondendo articuladamente às necessidades identificadas tanto quando estas necessidades não são atendidas pelos serviços existentes na comunidade, como quando diretamente não existem serviços destinados a promover o acesso a direitos. A Coordenação da Casa era responsável por implementar e executar o programa “Justiça Comunitária”, além de assegurar o eficaz andamento dos trabalhos diários locais, dos diversos órgãos integrantes do projeto, além de mobiliar e equipar o espaço da Casa de Direitos.

Além da equipe dos profissionais do direito integrantes do “Justiça Comunitária”, evitando uma sobreposição com as atribuições da instituição, a Casa ainda dispunha de profissionais da equipe multidisciplinar que deveriam ter como foco principal a orientação, supervisão e capacitação dos agentes comunitários do núcleo.

Para o efetivo atendimento de diferentes serviços que viriam integrar a casa, dependiam firmar Acordos de Cooperação entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro, Ministério da Justiça, Tribunais de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, governos Municipais e Distritais, Universidades e demais entidades da administração pública direta e indireta, ou entidades privadas capazes de agregar tais serviços ao aparelho de política em questão.

O processo de construção da Casa de Direitos se fundamenta no modelo de serviço e interação comunitária e ideologicamente representa a construção de um conceito compartilhado por todas as instâncias governamentais que atuam na provisão de serviços de acesso a direito.

8 As diretrizes do programa Justiça Comunitária foi lançado pelo Ministério da Justiça em 2000 com o objetivo de com o objetivo de democratizar a realização da justiça, restituindo ao cidadão e à comunidade a capacidade de gerir seus próprios conflitos com autonomia e solidariedade, atuando preventivamente, antes de instaurada a demanda judicial. O programa estimula a comunidade a desenvolver mecanismos próprios de resolução de conflitos, por meio do diálogo, da participação comunitária e da efetivação dos Direitos Humanos.

8 - CARACTERÍSTICAS QUE DIFERENCIAM E ENFATIZAM O CARÁTER INTERSETORIAL E TRANSVERSAL DA CASA DE DIREITOS

Levando em consideração dos conceitos traçados para descrever políticas intersectoriais, destacamos abaixo as peculiaridades observadas na Casa de Direito que deram efetividade e concretude à indivisibilidade dos Direitos Humanos.

Destacamos um aspecto da “Casa” que consideramos relevantes para a concretude do Princípio da Indivisibilidade dos Direitos Humanos, trata-se da oferta do atendimento humanizado e integral sob o indivíduo.

Tal aspecto, a humanização dos atendimentos, identificado em políticas semelhantes de acesso a direitos, também voltadas para comunidade em vulnerabilidade, ou seja, o atendimento multidisciplinar, integral e humanizado, foi observado no Community Legal Service in West Heidelberg, Australia, que ensejou alguns artigos tiveram papel balizador para este estudo, “They all come in the one door”, Noone, Mary Anne, bem como “Access to Justice and Disadvantaged Communities,” Mulherin, e Coumarelos, (2006), que foram apresentados no 10º. Aniversário da conferência: International Research Conference, Transforming Lives que aconteceu na Queen’s University, Berfast, Irlanda, 2006.

Tais estudos também consideram de grande relevância para o sucesso da política, que os atendimentos sejam feitos por equipe multidisciplinar, com uma abordagem integral do cidadão, buscando solucionar não apenas o almejado mas outros aspectos não explicitados pelo cidadão mas que interferem na causa do problema, assim, para solução das questões legais, ainda que ele não se reporte à violação de Direitos Humanos, observa-se as questões familiares, econômicas, sociais, psicológicas que possam interferir na questão focal.

A Casa de Direitos se destacou por dois aspectos principais em relação às outras políticas públicas no Brasil que buscam conjugar esforços de diversas instituições e prestar serviços num espaço único.

O primeiro destaque se dá pela presença do núcleo de “Justiça Comunitária”, que além de sua atuação tradicional, é responsável por aproximar a comunidade das instituições e dos serviços ali oferecidos e fornecer um diagnóstico mais preciso sobre as necessidades daquela comunidade.

O segundo ponto positivo é a flexibilidade da política, que consegue se adaptar não somente às condições estruturais de cada instituição no local de implementação, mas também às necessidades de cada comunidade. Tratava-se de um equipamento público onde se concentrava a maior parte da informação, trâmites e gestões relativas a provisão de serviços necessários para a garantia de Direitos (acesso a Direitos) com o fim de permitir, facilitar ou viabilizar o exercício deste direito em uma eventual ação judicial e/ou administrativa no âmbito do Sistema de Justiça e dos Direitos Humanos.

Assim a Casa de Direitos funcionava em conjunto com a rede de serviços de cidadania, composta por uma equipe multidisciplinar e interdisciplinar de especialistas que presta atendimento ao em atenção ao público, versátil no âmbito da administração da Justiça e Direitos Humanos e adaptados às necessidades de acessibilidade e de horário do cidadão (aberta ao público de manhã e de tarde durante os dias úteis do ano, além de ações itinerantes durante os finais de semana e no período da noite).

Podemos sistematizar as características principais que diferenciam a Casa de Direito, elencando os seguintes elementos constitutivos:

Flexibilidade, pois os serviços oferecidos não necessitavam ser permanentes, iriam acompanhar o movimento orgânico de cada localidade, adaptando-se à realidade local (nova maneira de pensar serviços, no qual o Estado responde às necessidades apresentadas, sem colocar o que acha ser o melhor para o espaço), desta forma, poderiam ser alterados, logicamente obedecendo as vigências dos respectivos acordos de Cooperação. Era necessário que houvesse um monitoramento social e um diagnóstico constante feito por alguma instituição atuante na Casa de Direitos ou na comunidade em que a mesma está situada, com o devido acompanhamento pela instituição coordenadora da Casa de Direitos, neste aspecto, seria valioso que entidades acadêmicas ou de pesquisas sócio-econômicas atuassem em parceria com a Casa de Direito. Acreditava-se que se agregaria valor ao projeto quando realizada a parceria com alguma universidade, não apenas para diagnóstico do território, mas ainda para que os estudantes possam realizar estágio em Direito, Serviço Social e Psicologia.

Qualidade dos serviços. A qualidade dos serviços estava diretamente ligada à capacidade de atender ao número maior de demandas por atendimento, sendo certo que num único atendimento era possível auferir diferentes ausências de direitos, que iriam desde carência de documentos, à evasão escolar, falta de acompanhamento médico, violência doméstica, desemprego.

Envolvimento da Comunidade. Foi importante para a efetiva entrada do Estado nos territórios. Para o seu aceitação local e confiança da comunidade, assim, foi importante a criação de “redes locais” para atender às questões que não podem ser diretamente resolvidas na Casa de Direitos. Essas “redes locais” contribuíram para a divulgação da Casa de Direitos e dos serviços ali prestados o que se mostrou fundamental para a eficácia da política, possibilitando à comunidade conhecer, utilizar e se apropriar do equipamento.

Atendimento integralizado. A Casa não seria capaz de resolver todas as problemáticas apresentadas, mas deveria sempre buscar, ao menos, um encaminhamento adequado para cada problemática identificada, com base no conceito de única entrada e abordagem holística da pessoa humana. São necessários elaboração de protocolos de atendimentos bem definidos, que envolviam o programa Justiça Comunitária, e buscavam uma atenção global, com uma perspectiva de Direitos Humanos. Para efetivar o atendimento holístico e integrado, a Casa deveria apresentar um ambiente humanizado, com estrutura adequada a receber qualquer tipo de cidadão e que levasse em consideração a capacidade de gerar um ambiente de trocas e absorção de cultura.

O destaque dessas qualidades se dá pela observância de que a atuação dos agentes deveria ocorrer com anuência da comunidade, voltada para a comunidade, tendo em vista a realidade local, com flexibilidade e um carácter holístico em cada atendimento. Essa característica flexível e mutável propiciava que alguns serviços novos poderiam ser incorporados na Casa com novas parcerias.

Ademais, conforme mencionado, a oferta de serviços de uma Casa de Direitos se fundamenta nos princípios da única entrada. Este princípio constitui o

agrupamento, em uma única instância ou organismo, de todos os diferentes trâmites que uma pessoa deve realizar ante a Administração pública com um fim particular.

Um dos gestores que atuaram na Casa de Direitos que entrevistamos, observou que a Casa durante o seu funcionamento, não parecia saturar a cada serviço que lhe era agregado, sempre na tentativa de atender as demandas, ao contrário, possibilitava efetivar cada vez mais atendimentos integrais.

As Políticas de única entrada foram criadas para agilizar os procedimentos oficiais na obtenção de autorizações, documentações, recursos, serviços ou apresentação de solicitações, evitando que a cidadania sofra as consequências da dispersão espacial impostas pela estrutura das diferentes administrações e o complexo organograma de cada uma delas. É necessário compreender o conceito de única entrada a partir da perspectiva do cidadão, sendo um ponto em que o indivíduo pode encontrar toda a informação de que necessita.

Os serviços prestados podem ser numerosos e variados, sendo possível destacar os seguintes (todos a depender da articulação com as instituições responsáveis, de acordo com material institucional divulgado à época):

Informação (e atendimento relativos ao) no âmbito dos Direitos Humanos (Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, Programas de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos) e assistência social;

a) Informação no âmbito da justiça e serviços vinculados à administração da Justiça e acesso a direitos;

b) Agendamento para outras instancias do âmbito da Justiça, serviços e/ou Direitos Humanos (a depender de articulação e/ou acordos entre a Coordenação da Casa e respectivas instituições);

c) Trâmites de resolução imediata e fornecimento de documentos (cédulas de identidade, certidões de nascimento, etc.).

d) Trâmites de resolução não imediata (informação, documentação, registro, consulta processual, etc.).

e) Atendimento e resolução de questões por meio de contato telefônico;

f) Recepção, gestão e resposta às demandas de cidadania como carteiras de trabalho e indicação de oportunidades de emprego, etc.

g) Atendimento e assessoramento de migrantes e refugiados.

A Casa de Direitos foi um importante instrumento de promoção da cidadania, dos Direitos Humanos e da consolidação da mediação de conflito comunitária como instrumento de resolução alternativa de litígio e democratização do acesso à justiça e à cidadania, em articulação com os órgãos federais, estaduais, municipais e as comunidades em que estão inseridas. É, portanto, imprescindível para a integração de esforços dos mais variados setores públicos, órgãos de classe e comunitários, tanto para difundir a ideia de mediação, como para implementar a sua aplicação nos territórios das comunidades.

A Casa é um exemplo exitoso de uma política embasada nessa compreensão e planejada para incidir sobre todos esses setores. Faz-se necessário, portanto, o aprofundamento e coordenação desses esforços, bem como, a replicação desse modelo

para outras políticas como no caso da segurança pública que poderia ser abordada de maneira mais ampla e não exclusivamente a partir da instituição policial.

A Casa de Direitos é abrangente em suas atividades e diversa em suas abordagens e objetivos. Os atendimentos e serviços prestados na Casa de Direitos são fundamentados no entendimento de que cada indivíduo é formado por diversas subjetividades e múltiplas particularidades que devem ser levadas em consideração para a compreensão, satisfação e proteção dos direitos do mesmo. Desse modo, os atendidos pela Casa são assistidos por uma equipe interdisciplinar de especialistas, possibilitando a concepção de cada caso em sua totalidade e tratando cada indivíduo holisticamente, atingindo suas múltiplas singularidades na garantia de seus direitos, em outras palavras, com transversalidade.

Em suma, busca-se a crescente conscientização e disseminação dos Direitos Humanos na sociedade, bem como a busca da paz, trazendo à tona o debate sobre a utilização de outras formas de tratamento de conflitos - entre elas, a mediação, que se apresenta como um método capaz de absorver parte dessa demanda.

Consideramos relevante o aspecto da adaptabilidade da Casa de Direitos nos seus atendimentos integrais, demonstrando o caráter dinâmico desse aparelho de política, enfatizando, justamente, a transversalidade presente, aspecto exitoso da política.

CONCLUSÃO

Procuramos apresentar neste capítulo uma política social com características de intersectorialidade, voltada para população em situação de vulnerabilidade social, por apresentar-se como porta única de entrada para diferentes entidades, e de transversalidade, possuindo atendimento humanitário e integral com uma gestão organizacional voltada para as necessidades locais, com envolvimento da comunidade.

Com apoio de artigos acadêmicos e no caso da Casa de Direitos, analisado por intermédio dos depoimentos coletados, que foram explorados o potencial e as possibilidades das políticas que integram diferentes setores assistenciais e possuem atendimentos multidisciplinares, para concretização do princípio da indivisibilidade dos Direitos Humanos, principalmente nos atendimentos voltados para as necessidades das comunidades.

Foi possível destacar a efetividade de políticas públicas voltadas para a população pobre que tenham características de transversalidade e intersectorialidade, na capacidade de concretizar o conceito de indivisibilidade dos Direitos Humanos, quando oferecidos atendimentos integrais e humanizados voltados para as necessidades individuais nas ausências de direitos básicos daquela população atendida. Também foi de relevância a compreensão da estreita relação entre pobreza e Direitos Humanos, considerando que o indivíduo pobre, na sua concepção sócio-econômica, sujeito a diferentes matrizes de subordinação, necessita da presença do Estado com atuações de caráter emancipatório para o indivíduo, considerando todas as suas particularidades.

Diante de todo o exposto e observando a inegável relevância e potencialidade de políticas sociais com a capacidade de otimizar recursos e concretizar atendimentos com múltiplos resultados, notadamente no tocante à violações de Direitos Hu-

manos sofrida pela população empobrecida, considerando a estreita relação entre a pobreza e violações de Direitos Humanos de forma generalizada, que vislumbramos a possibilidade de propor a criação de um novo modelo de instrumento de hub de política pública, nos moldes descritos, que integre o setor público mas também o privado, e ainda, que sirva de laboratório acadêmico para universalidades com diferentes faculdades, tanto para pesquisas quanto para a formação profissionalizante, pelo grande potencial de ofertas de estágios nas diversas áreas trabalhadas (psicologia, gestão pública, gestão no aspecto amplo, direito).

Observamos ainda a possibilidade de aprofundarmos pesquisas e estudos futuros sobre o limite da transversalidade e da intersectorialidade de políticas. Há escassez de estudos nesse sentido, inclusive com foco empírico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Camila Nunes e REIS, Helena Esser dos. A educação em Direitos Humanos como ferramenta de consolidação e expansão dos Direitos Humanos. Revista Internacional de Direitos Humanos, Bauru, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 45-59, jan./jun., 2018.

BANDEIRA, Lourdes. (2005). Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres.

BECA-FREI, Juan Pablo. “Pobreza: un problema de derechos humanos. ¿Qué hacer cuando la legislación profundiza la pobreza?”, en *Dikaion*, 27, 1 (2018), pp. 101-126. DOI: 10.5294/dika.2018.27.1.5.

BRONZO, Carla. (2007). Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: XII Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santo Domingo. Anais...Venezuela: [s.n.].

CALMON, Paulo Carlos do Pin. SILVA, Tatiana Dias. (2017). Transversalidade e políticas públicas. XXUU Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14-17, nov. 2017.

COLLINS, Patricia Hill. “Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment”. New York\London. Routledge (2000)

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS Informe sobre la situación de los derechos humanos em Paraguay. 9 marzo 2001. <http://www.cidh.org/countryrep/paraguay01sp/indice.htm> <http://www.cidh.org/countryrep/paraguay01sp/cap.5.htm#A.%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20INTRODUCCI%C3%93N>

DOZ COSTA, Fernanda. Pobreza e Direitos Humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais. SUR - RE-

Enap. 2006. Livro_Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos _Coletânea.pdf

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. Caderno Fundap, São Paulo, n. 22, p. 102-110. 2001.

JUNQUEIRA, Luciano A.P. (1998) Descentralização e Intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. Rev. Adm. Pública, 32(2), 11-v 22.

KOGA, Dirce. Medidas de cidades entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. Dificuldades atuais do Sistema Internacional de Direitos Humanos. Rev. secr. Trib. perm. revis. Año 5, Nº 10; Outubro 2017; pp. 246 – 273.

MACEDO, Márcia S. (2008) Políticas Sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça. Em Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 17, n.4.jan e març.

MARCONDES, Mariana Mazzini. SANDIM, Tatiana Lemos. DINIZ, Ana Paula Rodrigues. TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE: Mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. Administração Publica e Gestão Social. Periódicos\UFV. Jan. 2018.

MULHERIN, Geof e COUMARELOS, Christine, “Access to Justice and Disadvantaged Communities”, editado por Pascoe Plesence, Alexy Buck e Nigel Balmer, “Transforming Lives: law and social process”, apresentado no 10º. Aniversário da conferencia: International Research Conference, Transforming Lives que aconteceu na Queen’s University, Berfast, Irlanda, 2006, pag. 9-43.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre políticas públicas. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan\marc. 2010.

NOONE, Mary Anne, “They all come in the one door, editado por Pascoe Plesence, Alexy Buck e Nigel Balmer, “Transforming Lives: law and social process”, apresentado no 10º. Aniversário da conferencia: International Research Conference, Transforming Lives que aconteceu na Queen’s University, Berfast, Irlanda, 2006, pag. 93-111.

NUNES, Maria do Rosário. A transversalidade dos Direitos Humanos na gestão pública. Revista do Serviço Público Brasília 64 (4): 507-511 out/dez 2013.

PACCOLA, Amanda Thereza Lenci. Proteção Internacional Dos Direitos Humanos. Rev. secr. Trib. perm. revis. Año 5, Nº 10; Outubro 2017; pp. 227 – 245.

PIOVESAN, Flávia. Políticas Inclusivas E Compensatórias. Ações afirmativas da perspectiva dos Direitos Humanos. Cad. Pesqui. vol.35 no.124 São Paulo Jan./Apr. 2005.

PISSARELLO, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Madri: Trotta, 2007. 144 p.

PEREIRA, Rosângela Saldanha. RAMBLA, Xavier. SILVA, Kamila Paceliuka. CIRIACO, Cássia Daiane. O desafio da transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas: estudo do orçamento de Mato Grosso no período 2004- 2007, financiada pelo CNPq (Edital n. 45/2005/SP/MULHERES)

PROENÇA, Fatima Proença e MARTINS, Luís Vaz Martins. “Casa dos Direitos” da Guiné-Bissau Uma aposta de cooperação numa cultura de Direitos Humanos como chave para construção da Paz e a realização dos Direitos ” 3º encontro Conhecimento e Cooperação, INA, Direção Geral para qualificação dos trabalhadores em função pública, Lisboa, 2015.

RAMOS, André de Carvalho, Curso de Direitos Humanos, 2ª. Edição. Editora Saraiva, São Paulo. 2015.

SACAVINO, Susana. Direitos Humanos e Políticas Públicas no Brasil. (http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/susanasacavino/sacavino_dh_politicas_publicas_br.pdf)

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

SPOSATI, Adaíza. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Cometários de experiência. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

STELZER, Joana. KYRILLOS, Gabriela M. Inclusão da Interseccionalidade no âmbito dos Direitos Humanos. Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 12, N. 01, 2021, p.237-262.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

VIANA, A. L., MACHADO, C. V. Proteção Social em saúde, um balanço dos 20 anos do SUS. In Physis Revista de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, IMS\UERJ, v 18, n 4, 2008.

VEIGA, Laura & BRONZO, Carla (2007). Intersetorialidade e Políticas de Superação da Pobreza: desafios para a prática. Revista Serviço Social e Sociedade, 92 (5), 21.

VEIGA, Laura & BRONZO, Carla (2012). Estratégias intersetoriais de gestão em contextos vulneráveis: reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte. In: XVII Congresso Internacional CLAD, Cartagena das Índias. XVII Congresso Internacional CLAD Documentos. Caracas: CLAD, 2012.

YASBEK, Maria Carmelita. Sistemas de Proteção Social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais. Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social. 2010.



CAPÍTULO 4



A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA CRIANÇA NA CRECHE FRENTE À OFERTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE NITERÓI

Isaias Amorim de Araujo

isaiastrainer@gmail.com

Fundação Municipal de Educação /
Prefeitura Municipal de Niterói

Rosane Barbosa Marendino

rosane.marendino@gmail.com

Faculdade de Educação /
Universidade Federal Fluminense

RESUMO

O objetivo deste capítulo é analisar o processo de conveniamentos do Programa “Criança na Creche” em Niterói – RJ, a sua participação na oferta de vagas para a educação infantil e a definição do programa como subvenção social, regida pela Lei 13.019/2014, de parceria público-privada, que atende atualmente cerca de 2.189 crianças. Destaca-se o esforço crescente da Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME) em ofertar mais vagas em regiões de relativa vulnerabilidade social, uma vez que as creches conveniadas estão localizadas, em sua maioria, em áreas que o Poder Público tem dificuldade de alcance, podendo assim, através do referido Programa, garantir a escolarização de crianças nesse nível de ensino. Para além disto procurou-se delinear a relação entre os gastos envolvendo o pagamento de pessoal de uma creche conveniada e uma hipotética Unidade Escolar do Município, que chamamos de Unidade Municipal de Educação Infantil com a mesma quantidade e faixa etária de crianças. Os resultados pela pesquisa comprovam a viabilidade financeira do Programa Criança na Creche e a sua importante contribuição em ofertar mais vagas para a educação infantil no município de Niterói.

Palavras-chave: *Programa Criança na Creche, Escolarização, Subvenção Social, Educação Infantil.*

INTRODUÇÃO

Segundo dados do IBGE (2020), o município de Niterói possui cerca de 515.317 habitantes e uma taxa de escolarização (6 a 14 anos) estimada em 97% e com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,837%, o maior do Estado do Rio de Janeiro.

Assim, com a proposta de melhorar os resultados foi construído o Plano Estratégico de 20 Anos (2013-2033), intitulado “Niterói Que Queremos”, realizado em parceria com o Movimento Brasil Competitivo¹ e com a participação da sociedade civil. A partir dessa parceria foram identificadas algumas dificuldades da Prefeitura de Niterói com relação aos convênios, notadamente na averiguação da prestação de contas (Victor et al, 2016).

Ao ingressar na Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME), em 10 de outubro de 2005, por aprovação em concurso público, no cargo de Agente da Administração Educacional, observei que a educação infantil em Niterói era ofertada em pouquíssimas “Escolas Municipais”, algumas “Unidades Municipais de Educação Infantil” e muitas “Creches Comunitárias”, estas últimas, situadas nas Comunidades Periféricas, acabaram ocupando lugares e espaços deixados de lado pelo poder público, no direito de escolarização (Faria, 2007) e foram se organizando no Programa “Criança na Creche”, criado em 1994, sofrendo várias alterações até o modelo que

1 O MBC se autodefine como “uma organização da sociedade civil, apartidária, que aproxima os setores público e privado, investe na cultura de governança, promove a gestão de excelência com o objetivo de ampliar a competitividade nacional, o aumento da capacidade de investimento do Estado e a melhoria dos serviços públicos essenciais oferecidos aos brasileiros”. Sobre o Movimento Brasil Competitivo. Disponível em <https://www.mbc.org.br/sobre-o-abc/> [Acesso em 10/10/2022].

é hoje atualmente. Trata-se de um programa de subvenção social, regido pela Lei 13019/14, ou seja, uma parceria público-privada que atende quase 2.200 crianças, mantendo as creches conveniadas.

A pesquisa aqui exposta teve como tema central a oferta de mais vagas para a educação infantil e de que forma o Programa Criança na Creche, inserido na FME pode contribuir para que o direito da criança de 0 a 6 anos seja assegurado e o quanto os conveniamentos poderiam ser econômicos aos cofres públicos.

Hoje, o referido Programa está inserido na rede pública municipal de ensino de Niterói e assim, sendo ofertado como processo formativo (formação e qualificação), de qualidade pedagógica e com acompanhamento constante, como o das unidades de ensino da referida rede, possuindo mecanismos claros de controle e de acompanhamento, tais como:

- a) Supervisão Pedagógica;
- b) Vistoria Estrutural (Predial) – adequação para atendimento da educação infantil;
- c) Formação Profissional (docentes e gestores);
- d) Processo de matrícula unificado;
- e) Controle Fiscal (Mecanismos de Prestações de Contas);
- f) Outros.

A proposta de trabalho surgiu com a possibilidade de analisar a importância do referido programa, em face à demanda de vagas para crianças de 0 a 5 anos e 11 meses. Esse capítulo pretende expor de forma bem simples um estudo comparativo dos gastos com pagamento de pessoal de uma creche conveniada, vinculada ao Programa “Criança na Creche” numa situação hipotética em que o Município tenha despesas com a folha de pagamento dos servidores estatutários da FME.

Na primeira seção trataremos de um breve resumo do panorama das creches no Município de Niterói-RJ. Na segunda seção abordaremos uma breve explicação do funcionamento do Programa Criança na Creche e suas adequações ao longo dos anos para o modelo que temos, atualmente. Na terceira seção foi detalhado o método de comparação dos dados das duas amostras da pesquisa. Na quarta seção foram feitas as análises de dados e a discussão dos resultados. Por fim, concluímos o presente capítulo com uma análise da participação do Programa Criança na Creche na oferta de vagas para a educação infantil.

1. BREVE PANORAMA DAS CRECHES NO MUNICÍPIO DE NITERÓI

Picanço (1996, p.70) e Faria (2007, p 34) relatam que a cidade de Niterói, em 1978, elaborou três “modelos de creches” a creche institucionalizada, a creche comunitária e o lar substituto, a fim de testar qual seria o ideal. A maioria de professores dessas instituições seria formada por leigos, conforme relatos dos autores acima citados.

Nos anos 1980, a Prefeitura Municipal de Niterói abriu um convênio com a Legião Brasileira de Assistência - LBA (FARIA, 2007) e os recursos não poderiam envolver pagamento de pessoal, ficando os mesmos restritos à aquisição de mate-

riais e alimento, já o trabalho seria executado por voluntários. A promulgação da Constituição Federal de 1988, representou uma enorme abertura na política educacional do Brasil e ratificou a garantia de atendimento e matrícula das crianças de 0 a 6 anos de idade (LOBO, 2019). Porém, não se especificou a formação necessária aos profissionais da educação infantil; Além disso cada município deveria desenvolver programas voltados á para educação infantil com a assistência técnica da União e estados e criar a sua própria legislação sobre o tema.

A partir de 1990 as creches conveniadas com a LBA começaram ter problemas, decorrentes dos atrasos dos repasses do programa de creches (PEREIRA, 2019).

Na década de 1990 surgiram várias fundações públicas nas esferas municipal, estadual e federal para gerirem órgãos ou empresas nas áreas da saúde, educação, esportes e outras áreas, bem como fundações privadas, tanto na prestação de serviços, atendimento público ou gestão de recursos (PUSTIGLIONE, 2018). Na cidade de Niterói, foi criada a Fundação Municipal de Educação de Niterói, chamada de FME, em 1991, com base na Lei nº 924/91 e no Decreto nº 6.172/91, visando garantir o aperfeiçoamento da gestão educacional e a maior agilidade nos atos administrativos e organização das unidades de ensino. Segundo Oliveira (2017),

A FME não surge para substituir a Secretaria Municipal de Educação, mas para ser a instância governamental responsável pelas metas pedagógicas e pela alocação e gerência de recursos financeiros no âmbito da educação.

Então, em 1994, foi implantado em Niterói o Programa “Criança na Creche”, uma parceria entre a prefeitura e as associações de moradores, talvez por isso a denominação de “creches comunitárias”.

2. O PROGRAMA CRIANÇA NA CRECHE

2.1. Criação e ajustes

O Programa Criança na Creche foi criado em 1994, através do Decreto Legislativo nº 287/1994. Depois disso sofreram várias alterações: entre as quais se destaca o Decreto Legislativo nº 473/1996, que ampliou o convênio para as instituições filantrópicas, Organizações não Governamentais (ONG's), confessionais etc. No ano de 2006, por intermédio do Decreto nº 9848, foram fixadas normas, diretrizes e objetivas do Programa:

[...] “Art. 1º - O Programa Criança na Creche, instrumento oficial do Município de Niterói, na área de educação infantil, será gerido pela Fundação Municipal de Educação de Niterói, (FME) e funcionará conforme o disposto neste Decreto.

Art. 2º - São objetivos do Programa Criança na Creche:

I) efetivar a ação do Município de Niterói para assegurar os direitos da cidadania às crianças, considerando o Estatuto da Criança e do Adolescente, nos termos da Lei 8069/90;

II) dar atendimento educacional a crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos, abrangendo os aspectos físicos, psicológicos, intelectuais, cognitivos, pedagógicos, culturais e sociais;

III) apoiar a iniciativa de instituições da sociedade civil na oferta de educação infantil para atendimento aos munícipes de Niterói, na faixa etária de 0 (zero) a 6 (seis) anos, sem fins lucrativos;

IV) fortalecer a efetiva colaboração entre o Poder Executivo Municipal e a sociedade civil organizada, incentivando a sua participação em atividades de cunho educativo, no âmbito da educação infantil;

V) apoiar a realização de trabalho pedagógico de qualidade, dentro dos padrões exigidos pela legislação em vigor e pelos estudos da área, no âmbito da educação infantil.

2.2. De 2010 até os dias atuais

A partir do ano de 2010, os conveniamentos passaram por “editais de chamamentos públicos, publicados no Diário Oficial do Município (D.O.M.) e com ampla divulgação, a fim de futuro convênio com entidades mantenedoras de instituições educacionais privadas que fossem comunitárias, filantrópicas e/ou confessionais, sem fins lucrativos, regularmente constituídas, cujas creches estivessem localizadas no município de Niterói para integrarem o Programa Criança na Creche. Assim, a partir desse ano foi inserida a ideia de um valor per capita, que através de estudos feitos pela diretoria do Programa, seria o custo aproximado que cada criança na sua faixa etária gastaria mensalmente, dentro de uma certa quantidade variável a funcionar a partir do mês de janeiro de 2021.

A partir de 2013, passou a ser exigido que o Diretor da Creche Conveniada fosse portador de diploma de Pedagogia ou qualquer outra formação pedagógica, acrescido de uma Especialização na área de Administração ou Gestão Escolar e com disponibilidade de atuação de 40 (quarenta) horas semanais. A obrigatoriedade de ter pedagogos para a Coordenação Pedagógica, não cabendo mais leigos exercendo a função, um professor por turma, com a formação mínima de Curso Técnico na área de Magistério (curso normal), o que foi depois ratificado pela Deliberação CME nº 039/2019, juntamente com a Lei 12.796/2013, e a modulação mínima de funcionários conforme a quantidade de alunos (PEREIRA, 2019). Houve um movimento para que os professores contratados tivessem formação de nível superior, mas permaneceu a formação de nível médio na modalidade de magistério (curso normal).

O Edital em vigor é o de nº 01/2019, publicado no Diário Oficial do Município de Niterói, em 22/10/2019. O anexo F do referido Edital prevê os valores “per capita” e com os Termos Aditivos², conforme os valores estipulados nas tabelas a seguir:

² Termos Aditivos são as alterações contratuais, ou seja, complementos ao contrato assinado inicialmente. Sempre que há uma alteração em alguma cláusula, é importante que isso seja documentado em forma de um termo assinado pelas partes.

Tabela 1 – Valor per capita dos alunos de 02 (dois) a 05 (cinco) anos e Quantitativos de Alunos

CUSTO POR FAIXA	PER CAPITA
Faixa 1: Até 50 crianças	R\$ 715,64
Faixa 2: Até 80 crianças	R\$ 568,874
Faixa 3: Até 100 crianças	R\$ 523,84
Faixa 4: Até 150 crianças	R\$ 439,99
Faixa 5: Até 199 crianças	R\$ 387,14

Fonte: Programa Criança na Creche

Tabela 2 – Valor per capita dos alunos de 03 meses a 01 (um) ano e 11 meses (Berçário) e Quantitativos de Alunos

CUSTO POR FAIXA	PER CAPITA
Faixa 1: Até 50 crianças	R\$ 773,96
Faixa 2: Até 80 crianças	R\$ 605,29
Faixa 3: Até 100 crianças	R\$ 552,98
Faixa 4: Até 150 crianças	R\$ 459,42

Fonte: Programa Criança na Creche

Além disso, temos a modulação de funcionários (Anexo G):

Tabela 3 – Modulação de profissionais de Apoio das Creches Conveniadas

Nº DE CRIANÇAS	MERENDEIRAS	AUX. DE SERV. GERAIS
0 - 50	1	1
51 - 100	2	2
101 - 199	3	3
A partir de 200	4	4

Fonte: Programa Criança na Creche

Atualmente são 20 (vinte) creches conveniadas, assim distribuídas nos Polos da rede pública de ensino de Niterói – RJ:

Tabela 4 – Relação de Creche Conveniadas do Programa Criança na Creche

Nº	CRECHE CONVENIADA	BAIRRO	POLO ¹
01	CC GERALDO CAVALCANTE ALBUQUERQUE	São Domingos	1
02	CC NOSSA SENHORA APARECIDA	Morro do Palácio (Ingá)	1
03	CC INSTITUTO DR. MARCH	Fonseca	2
04	CC MADRE MARY MARCELLINE	Vila Ipiranga (Fonseca)	2
05	CC MINHA QUERÊNCIA	Cafubá	3
06	CC CLÉLIA ROCHA	Várzea das Moças	4
07	CC EULINA FÉLIX	Cantagalo	4
08	CC KAIRÓS	Engenho do Mato	4
09	CC ALARICO DE SOUZA	Morro do Alarico (Santa Rosa)	5
10	CC ANÁLIA FRANCO	Santa Rosa	5
11	CC CIDADE DOS MENORES	Santa Rosa	5
12	CC BETÂNIA	São Francisco	6
13	CC DOM ORIONE	São Francisco	6
14	CC IRMÃ CATARINA	São Francisco	6
15	CC JURUJUBA	Jurujuba	6
16	CC MEDALHA MILAGROSA	Morro do Cavalão (Icaraí)	6
17	CC SÃO VICENTE DE PAULO	Icaraí	6
18	CC AMIGOS DO JACARÉ	Jacaré (Piratininga)	7
19	CC ESPERANÇA EM CRISTO	Itaipu	7
20	CC MEIMEI	Piratininga	7

Fonte: Tabela produzida pelos autores

3 A Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME) tende a organizar as Unidades de Ensino situadas em bairros próximos em regiões chamadas de “Polos”

Mas, o que é uma creche? Conforme Barbosa; Ritchter (2013, p 83):

[...] Definir uma forma educacional, uma *scholè*, não significa concordar em ofertar uma escola para as crianças de 0 a 3 anos. A forma escola que temos foi um dos derivados da *scholè*, mas outras formas podem ser constituídas. A forma educacional creche é um lugar de vida para as crianças, um ambiente educacional estruturado para que as crianças, em um momento crucial de suas vidas, convivam com outras crianças e adultos. (grifo do autor)

3. MÉTODO

Inicialmente verificaremos a oferta de vagas para a educação infantil do programa “Criança na Creche”. Quanto ao procedimento metodológico adotado foi a pesquisa de campo com análise quanti-qualitativa dos dados. Além disso, gostaríamos de comparar os gastos com pagamento de pessoal de uma creche conveniada “A” e os gastos de uma Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI) “B”, hipotética, ambas com a mesma modulação³ a fim de avaliarmos qual a diferença dos gastos com o erário, sem qualificar a mão-de-obra, bem como as formações dos funcionários contratados e servidores concursados. Assim, foi convencionado que todo o pessoal da UMEI seria de servidores públicos com zero ano de serviço e grau de instrução o mínimo exigido para os cargos e funções, a fim de não incluir outras gratificações e enquadramentos decorrentes do Plano de Cargo e Salários (PCS) e ao longo do tempo de serviço dos servidores ou dos funcionários. Por convenção, nessas comparações não teremos nenhum aluno portador de necessidades especiais e nenhum funcionário ou servidor afastado ou licenciado, estando ambas em pleno funcionamento. Igualando as mesmas situações de ambas as amostras, teremos um valor aproximado para análise dos dados.

3.1. Local da pesquisa

Devido à situação de pandemia provocada pelo SARS COV 2, nos limitamos a pesquisas pela internet, nos sites, onde foram obtidos alguns dados, além de informações prestadas por uma entidade mantenedora de creche conveniada com o município de Niterói - RJ. Outras lacunas foram preenchidas pela equipe do programa “Criança na Creche”.

3.2. Sujeitos da pesquisa

Os sujeitos da pesquisa serão os funcionários de uma creche privada, conveniada com o município, a qual daremos o nome fictício de “Creche Criança Feliz” e os servidores de uma Unidade Escolar da rede pública municipal de educação, que daremos o nome de “Unidade Municipal de Educação Infantil Niterói”.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

Assim, de posse das informações fornecidas, gentilmente, pela entidade mantenedora da Creche Conveniada “Criança Feliz”, que atende cerca de 80 (oitenta) crianças, com faixa etária de 3 (três) a 5 (cinco) anos e 11 meses, distribuídas em 04 (quatro) turmas por Idades (GREI⁵-2, GREI-3, GREI-4, e GREI-5), foi elaborado a tabela a seguir, envolvendo apenas o gasto com pagamento de pessoa:

Tabela 5 – Gasto com pagamento de pessoal da Creche Conveniada “Criança Feliz”

Nº	FUNÇÃO	QTD. ²	SALÁRIO BASE	DESCONTOS		SALÁRIO INDIVIDUAL	TOTAL POR FUNÇÃO
				INSS ³	IR ⁴		
01	Diretor (40h ⁵)	01	R\$ 3.410,95	R\$ 328,81	R\$ 107,52	R\$ 2.974,62	R\$ 2.974,62
02	Pedagogo (20h)	10	R\$ 2.494,08	R\$ 216,68	R\$ 28,01	R\$ 2.249,39	R\$ 2.249,39
03	Professor (20h)	08	R\$ 1.746,36	R\$ 140,67		R\$ 1.605,69	R\$ 12.845,52
04	Auxiliar Administrativo	01	R\$ 1.953,70	R\$ 159,33		R\$ 1.794,37	R\$ 1.794,37
05	Auxiliar de Educação Infantil	02	R\$ 1.310,00	R\$ 101,40		R\$ 1.208,60	R\$ 2.417,20
06	Auxiliar de Serviços Gerais	02	R\$ 1.301,00	R\$ 100,59		R\$ 1.200,41	R\$ 2.400,82
07	Merendeira	02	R\$ 1.301,00	R\$ 101,59		R\$ 1.200,41	R\$ 2.400,82
Gasto Total com pagamento de Pessoal da Creche Conveniada (em Reais):							R\$ 27.082,74

Fonte: Tabela produzida pelos autores

Observamos que a referida creche conveniada tem o funcionário “Auxiliar Administrativo”, que é opcional pelo modelo de edital de chamamento público, mas como a entidade mantenedora optou pela sua contratação, nos fornecerá mais dados para fins de comparação.

Assim, hipoteticamente, elaboramos uma outra tabela, contendo a lotação mínima de uma Unidade Escolar que atenda a mesma clientela, em números, faixa etárias e quantidade de turmas, com modulação mínima, porém com quadro de pessoal com escolaridade mínima, todos possuidores de uma matrícula e com até 01 (um) ano no exercício, sem descontos e /ou gratificações e adicionais, tomando-se por base a tabela de vencimentos, disponibilizada no site da Fundação Municipal de Educação de Niterói (menu Transparência), a qual nos serviu de base. Além disso, foi necessário colocar uma coluna indicando “adicional”, que seria:

a) Para o Diretor Geral, o correspondente ao cargo em comissão “CC-3”, referente à tabela da folha de pagamento da Fundação Municipal de Educação;

b) Para o Diretor Adjunto, o correspondente ao cargo em comissão “CC-4”, referente à tabela da folha de pagamento da Fundação Municipal de Educação;

c) Para os cargos de auxiliar de serviços gerais e merendeiro foram incluídos os valores de “insalubridade” de 20% (vinte por cento) sobre o vencimento, conforme orientação da folha de pagamento da Fundação Municipal de Educação.

4 Modulação de alunos, quantitativos de alunos permitidos em salas de aulas, além dos quantitativos de profissionais exigidos, conforme determinação da Coordenação de Supervisão Escolar do Município de Niterói (COESE).

5 GREI: Grupo de Referência da Educação Infantil, o algarismo subsequente indica a faixa etária dos alunos. Assim: GREI-2 (dois) para crianças de dois anos, GREI-3 para crianças de três anos e daí por diante.

Após estas informações, elaboramos a tabela a seguir:

Tabela 6 – Unidade Municipal de Educação Infantil “Niterói”

Nº	Cargo	Qt ⁶	Vencimento	Auxílio Transporte ⁷	Abono Refeição ⁸	Adicional	NitPrev ⁹	Salário Individual	Total por Cargo
01	Diretor Geral (40h ¹⁰)	1	R\$ 1.755,69	R\$ 216,00	R\$ 389,00	R\$ 1.759,10	R\$ 386,63	R\$ 3.733,16	R\$ 3.733,16
02	Diretor Adjunto (40h)	1	R\$ 1.755,69	R\$ 216,00	R\$ 389,00	R\$ 1.453,59	R\$ 353,02	R\$ 3.461,26	R\$ 3.461,26
03	Pedagogo (20h)	1	R\$ 3.070,18	R\$ 216,00	R\$ 389,00		R\$ 337,72	R\$ 3.337,46	R\$ 3.337,46
04	Professor (24h)	16	R\$ 1.755,69	R\$ 216,00	R\$ 389,00		R\$ 193,13	R\$ 2.167,56	R\$ 34.681,03
05	Agente de Coordenação de Turno (40h)	1	R\$ 1.755,69	R\$ 216,00	R\$ 389,00		R\$ 193,13	R\$ 2.167,56	R\$ 2.167,56
06	Agente da Administração Educacional (40h)	1	R\$ 1.755,69	R\$ 216,00	R\$ 389,00		R\$ 193,13	R\$ 2.167,56	R\$ 2.167,56
07	Auxiliar de Serviços Gerais (40h)	2	R\$ 1.580,12	R\$ 216,00	R\$ 389,00	R\$ 316,02	R\$ 173,81	R\$ 2.011,31	R\$ 4.585,14
08	Merendeiro (40h)	2	R\$ 1.580,12	R\$ 216,00	R\$ 389,00	R\$ 316,02	R\$ 173,81	R\$ 2.011,31	R\$ 4.585,14
09	Auxiliar de Portaria (40h)	1	R\$ 1.580,12	R\$ 216,00	R\$ 389,00		R\$ 173,81	R\$ 2.011,31	R\$ 2.011,31
Soma Dos Valores (Salário Líquido)								R\$ 58.718,31	
Repasse à Previdência (NitPrev)								R\$ 2.247,71	
Gasto Total com Pessoal da Unidade Municipal de Educação Infantil								R\$ 60.966,02	

Fonte: Tabela produzida pelos autores

Assim a diferença é que os gastos com pagamento de pessoal nesta creche conveniada são de cerca de R\$33.833,28, no mínimo, a menos do que com os servidores públicos, ou seja, um pouco mais do que o dobro, o que se torna uma economia para os cofres públicos.

5. DISCUSSÃO

O valor da per capita recebida pela creche é de R\$ 568,87 (quinhentos e sessenta e oito reais e oitenta e sete centavos), então como atende 80 (oitenta) crianças, o repasse é no valor de R\$ 45.509,60 (quarenta e cinco mil, quinhentos e nove reais e sessenta centavos).

Supondo que uma Unidade Municipal de Educação de Infantil recebesse o mesmo valor do repasse das Creches Comunitárias, teríamos:

- 6 Qtd é a quantidade de funcionários na mesma função.
- 7 INSS seria os recolhimentos feitos pela entidade mantenedora à Previdência.
- 8 IR seria os recolhimentos feitos para atender às alíquotas da Receita Federal (Imposto de Renda)
- 9 Carga Horária Semanal do Funcionário.
- 10 Qt é a quantidade de servidores no mesmo cargo.
- 11 Lei 755/89.
- 12 Decreto 7.340/96.
- 13 NitPrev é o órgão de Previdência do Município de Niterói.
- 14 Carga Horária Semanal do Servidor.

Tabela 7 – Termos Percentuais de Gastos com Pagamento de Pessoal das Amostras

DESPESA COM PAGAMENTO DE PESSOAL (GASTO TOTAL APENAS COM PAGAMENTO DE FOLHA DE PESSOAL)	VALOR	RELAÇÃO COM A PER CAPITA RECEBIDA PELA CRECHE (%)
Unidade Municipal de Educação Infantil Niterói	R\$ 60.966,02	133,9630%
Creche Comunitária "X"	R\$ 27.082,74	59,5099%

Fonte: Tabela produzida pelos autores

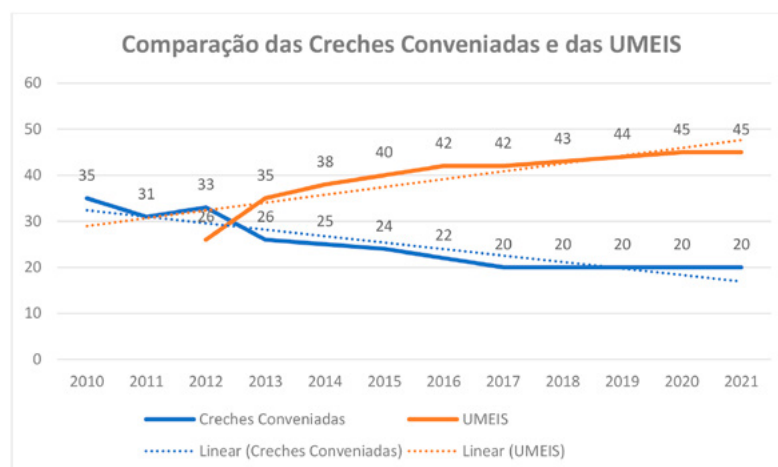
Ao compararmos os dados coletados observa-se que o gasto da creche comunitária com pagamento de pessoal corresponde a quase 60% do valor total do repasse (Per Capita) recebido pela mesma e que somente o gasto com o pagamento dos servidores ultrapassa, em muito, o valor do repasse da parceria público-privada alcançando quase 134 % (cento e trinta e quatro por cento) dos valores, o que não permitiria o funcionamento da escola pública, sem contar a alta rotatividade de funcionários nas creches conveniadas, as condições de trabalho, impacto dos baixos salários e da baixa qualificação no trabalho desempenhado pelos profissionais. Os repasses dos alimentos de ambas as instituições são feitos pelo Departamento de Nutrição da Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME), em igualdade de condições e mediante cardápio alimentar em comum.

As creches têm a função social de promover uma rede de cuidados para a família, educar, cuidar, ofertar à criança o desenvolvimento cognitivo e a sua autonomia.

Vale ressaltar que desde 2013, principalmente por meio do Programa “Mais Infância”, o poder público tem ampliado o atendimento da rede pública de educação, aumentando expressivamente o quantitativo de vagas para os Grupos de Educação Infantil (0 a 5 anos) em Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) e em algumas Escolas Municipais. Nessa ampliação, consta a adequação de unidades escolares, novas construções e a estatização das creches comunitárias (conveniadas).

Destacamos melhorias estruturais significativas, fortalecimento pedagógico e organização nas creches conveniadas através desses 27 (vinte e sete anos) de existência do Programa Criança na Creche. No gráfico, a seguir, temos uma comparação da evolução da quantidade de creches conveniadas e de Unidades Municipais de Educação Infantil, ao longo dos anos.

Gráfico 1 – Evolução da Quantidade de creches conveniadas e Unidades Municipais de educação Infantil (UMEI) ao longo dos Anos



Fonte: produzido pelos autores, 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, o modelo de convênio firmado entre as partes, FME e as entidades mantenedoras das creches conveniadas, estabelece critérios mais rigorosos e explícitos no tocante às prestações de contas. O edital de chamamento público, com seus anexos, auxilia na orientação de uso de recursos, contratação de funcionários e a dirimir dúvidas. Foram introduzidos dois mecanismos de controle interno, um no nível do programa “Criança na Creche” e outro no nível da FME, permitindo rápida conferência dos valores gastos e o correto uso dos repasses nas creches conveniadas.

A Equipe Técnica do Programa Criança na Creche, formada por servidores concursados da Fundação Municipal de Educação de Niterói, acompanha e discute as questões pedagógicas, além de participação nas formações continuadas em serviço. A participação da educação infantil, no Município de Niterói, está assim distribuída:

a) Sem as creches conveniadas, de um total de 93 (noventa e três) Unidades de Ensino, 57 (cinquenta e duas) atendem à educação infantil, perfazendo um percentual de 61,29%;

b) Com as creches conveniadas (parcerias), de um total de 113 (cento e treze) Unidades de Ensino, 77 (setenta e sete) atendem à educação infantil, perfazendo um percentual de 68,14%.

Notamos assim, a importância das creches conveniadas na oferta de vagas para a educação infantil e o baixo custo das creches conveniadas para o município.

Finalizamos esta pesquisa destacando que a intenção foi a de analisar a viabilidade financeira do Programa Criança na Creche e a sua contribuição diante da oferta de vagas no município de Niterói. Não foi nossa pretensão avaliar outros critérios do referido Programa. Acreditamos que pesquisas dirigidas a outras categorias de análise devam ser incentivadas e produzidas, permitindo uma avaliação mais completa dos resultados gerais do Programa Criança na Creche no município de Niterói.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, M.C.S.; RICHTER, S.S. **Creche: uma estranha no ninho educacional**. In: Dialogia. São Paulo, n. 17, p. 75-92, jan./jun. 2013.

BRASIL. Constituição Federal. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 9ª edição.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. LDB: Lei das Diretrizes e Bases da Educação nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htmf> Acesso em 07 mar. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/niteroi.html>> Acesso em 07 mar. 2021.

FARIA, Marília de Sousa Castelo Branco. **Formação de Professores de Educação**

Infantil: Para quê? Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2007.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

LIMA, M. C. de. **O Programa Criança na Creche – o olhar da comunidade**. Monografia apresentada ao curso de pós-graduação lato-sensu “Construção do conhecimento do pré-escolar à 4ª série”. – Universidade Federal Fluminense: Niterói, 1997.

LOBO, Ana Paula Santos Lima Lanter. **Políticas educacionais e narrativas das professoras de educação infantil: produzindo novos sentidos para formação em serviço na rede Pública de Ensino**. Tese de Doutorado – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/14666/1/2019%20Tese%20Ana%20Paula%20S.%20L.%20Lanter%20Lobo.pdf>. Acesso em 04 Maio 2021.

Niterói. **Decreto n. 9848**, de 31 de maio de 2006. Disponível em: http://pgm.niteroi.rj.gov.br/legislacao_pm/2006/DECRETOS/9848_Programa_Crianca_na_Creche_Normas.pdf. Acesso em 03 Maio 2021.

_____. **Folha de Pagamento**. Referência Abril de 2021. Disponível em: https://www.educacaoniteroi.com.br/wp-content/uploads/2021/02/FME_PORTAL-DA-TRANSPARENCIA_FL_2021-04.pdf. Acesso em 29 Maio 2021.

_____. **Programa Criança na Creche – Edital de Chamamento Público nº 001/2019**. Disponível em <http://www.educacaoniteroi.com.br/2019/10/procc-edital-de-chamamento-publico-no-0012019/>. Acesso em 03 Maio 2021.

_____. **Tabela de Vencimento – Julho 2020**. Acesso em 12 Nov. 2020. Disponível em https://www.educacaoniteroi.com.br/wp-content/uploads/2020/08/TAB_2020-07_LEI_3246_26-12-2016-INCORP_ADIC_TRANSITORIO.pdf. Acesso em 29 Maio 2021.

OLIVEIRA, Suiany Sousa de. **Unidades Municipais de Educação Infantil no Município de Niterói e seus sentidos: uma pesquisa de campo sobre as percepções de mães de alunos e de educadoras infantis através dos seus olhares para a instituição**. Monografia de Especialização. Universidade Veiga de Almeida: Niterói, 2017.

PEREIRA, Patrícia Gomes. **O professor em cena e o trinômio cuidar/brincar/educar: trajetórias do programa Criança na Creche do município de Niterói**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2019.

PICANÇO, Mônica. B. M. **A Creche na Rede Pública Municipal de Niterói (1978-1996)** – Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense: Niterói, 1997.

PUSTIGLIONE, L. *In*: Criar Educação, Criciúma. **Fundações e educação básica: o caso da Fundação Municipal de Educação de Niterói-RJ**. Revista do Programa de Pós-graduação em Educação. v.7, nº 2, jul/dez 2018 – PPGE – UNESC: Criciúma, 2018.

_____. **L. Políticas públicas municipais de ampliação da jornada escolar: um estudo sobre o Programa Educação Integral da Prefeitura Municipal de Niterói**.

Monografia de Especialização. Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2012.

Victor, Giovanna Guiotti Testa; Ortiz, Marília Sorrini Peres; Felix, Maria Lúcia; Porto, Gilberto. **O Alinhamento dos Processos e da Estrutura da Prefeitura de Niterói**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 9, 2016, Brasília. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-14-03.pdf>

Wikipedia. **Movimento Brasil Livre (MBL)**. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Movimento_Brasil_Livre



CAPÍTULO 5



A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO À COVID-19: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE NITERÓI

Gleice Erbas da Silva
gleice_er@yahoo.com.br
Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos /
Prefeitura Municipal de Niterói

Sergio de Sousa Montalvão
Sergio de Sousa Montalvão
Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /
Universidade Federal Fluminense

RESUMO

A partir da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 que dispõe sobre as medidas para o enfrentamento à Covid-19, o município de Niterói estabeleceu estratégias e ações integradas e articuladas entre os diversos setores de políticas públicas municipais. Para a Administração Pública, o grande desafio foi promover, celeremente, ações para mitigar os efeitos econômicos e sociais provocados pela pandemia. Este capítulo tem por objetivo descrever a experiência do município de Niterói frente a pandemia da Covid-19, dando ênfase aos serviços executados pela assistência social. Serão apresentadas as ações realizadas pelos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social do município, voltados à população mais vulnerável e em risco social neste período de combate à Covid-19. Usando-se de análises documentais e bibliográficas o capítulo joga luz ao potencial dos serviços socioassistenciais no enfrentamento à pandemia e ressalta a urgência da valorização dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social que atuaram na linha de frente do combate a pandemia.

Palavras chaves: Pandemia da Covid-19, Prefeitura Municipal de Niterói, Assistência Social, Trabalhadores do SUAS.

1. INTRODUÇÃO

No final de dezembro de 2019, na cidade de Whuan, província de Hubei, na República Popular da China, um grave aumento de casos de pneumonia na população gerou um alerta para autoridades locais e a Organização Mundial de Saúde (OMS). O vírus identificado como SARS-Cov-2 (coronavírus), responsável pela doença COVID-19, se propagou de forma rápida entre os diferentes países, o que definiu o caráter pandêmico da doença.

O alerta máximo sobre a situação fez com que autoridades de vários países criassem planos de enfrentamento à pandemia, pautados, principalmente, em medidas de contenção do contágio. Assim, a política de isolamento social foi adotada em vários países que também empreenderam ações a fim de mitigar os efeitos sociais e econômicos provocados por este cenário.

Os efeitos da pandemia no Brasil potencializaram os problemas vivenciados por uma população marcada por elevados índices de pobreza e desigualdade social. Questões como alto índice de desemprego, falta de saneamento básico, sucateamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e o desfinanciamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que vem ocorrendo desde 2016, se agravaram e revelaram a urgência de se implementarem políticas públicas para mitigar os efeitos da maior crise sanitária e socioeconômica dos últimos tempos.

Observações semelhantes foram apontadas por Carvalho (2020). A autora ao refletir sobre os efeitos da pandemia observa que, “as lacunas históricas da desigualdade social existentes no Brasil tornaram-se mais visíveis sob os impactos da pandemia” e que diante deste cenário, surge a urgência de se debater a atuação interventiva do Estado como agente garantidor dos mínimos sociais.

É neste sentido que o presente capítulo versa sobre a experiência do município de Niterói no combate à pandemia do coronavírus, no âmbito da As-

sistência Social. Assim, como objetivo central, este estudo pretende discorrer sobre as atividades realizadas pela Prefeitura Municipal de Niterói, analisando, especificamente, as ações executadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária (SMASES). Logo, como lócus empírico serão apresentadas as ações executadas pelos serviços socioassistenciais do SUAS no município, voltados à população mais vulnerável e em risco social neste período de combate à Covid-19.

Considerando o papel que a Assistência Social, como política pública, assumiu diante do cenário pandêmico, onde as expressões da questão social se exponenciaram. Considerando também a assistência como política essencial que deve garantir segurança de renda e sobrevivência, pergunta-se qual a relevância dos serviços socioassistenciais ofertados pelo SUAS no município de Niterói frente à pandemia e quais os dilemas postos aos seus trabalhadores?

Para responder a esta pergunta, este estudo parte da perspectiva de análise crítica, pois observa a historicidade dos fatos, os elementos econômicos e as relações sociais inseridas na sociedade vigente. Para alcançar os objetivos propostos, utilizou-se como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica, realizada a partir da análise de materiais já publicados na literatura, de artigos científicos divulgados nos meios eletrônicos, de legislações, bem como pesquisa documental em relatórios, documentos eletrônicos e oficiais sobre o tema.

Isto posto, este capítulo está organizado em três seções: a primeira traz um breve resumo sobre o contexto pandêmico no Brasil e busca descrever as ações executadas pela administração pública de Niterói, destacando que tais ações foram implementadas de forma célere e com base na ciência, algo fundamental para contenção dos efeitos sociais e econômicos provocados pela pandemia. A segunda destaca o tema da Assistência Social como política pública, vislumbrando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e sua estrutura no município de Niterói, bem como as ações executadas pelo município, no âmbito da Assistência Social, para o enfrentamento aos efeitos da pandemia. Nas considerações finais o estudo revela as potencialidades e fragilidades do SUAS apresentadas no contexto pandêmico, assim como, os dilemas de seus trabalhadores que frente a pandemia sofreram com o medo, as incertezas e a vontade de resistir.

2. A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE NITERÓI NO ENFRENTAMENTO AOS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS PROVOCADOS PELA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

Considera-se que a realização desse estudo é bastante oportuna e de suma importância nesta conjuntura, visto que, a pandemia da Covid-19 atingiu o Brasil em meio à implementação de uma agenda de reformas centradas na austeridade e na redução do papel do Estado.

As análises de (CARVALHO, 2020) apontam para a singularidade do caso brasileiro. A autora sugere que essa singularidade ocorre por dois motivos distintos: primeiro porque a pandemia ocorreu sobre uma economia que se encontrava em recessão desde 2015, apresentando a semiestagnação de natureza desigualitária.

Segundo, porque a crise é gerida por uma equipe econômica adepta a uma ideologia de Estado mínimo e um presidente contrário às evidências científicas.

Em plena pandemia, o conflito entre economia e combate ao Covid-19 demonstrou a direção austera adotada pelo governo federal, cujas medidas econômicas e orçamentárias emergenciais para garantir a proteção social da renda e emprego seguiram sendo executadas com lentidão e apatia, resultado da ignorância e negacionismo, ao ponto de colocar obstáculos para a implementação das medidas de isolamento social, voltadas para conter a disseminação incontrolável do vírus.

Infelizmente, o governo de Bolsonaro e alguns governos dos demais entes federativos, agiram de maneira contrária às ações voltadas para o enfrentamento da maior crise sanitária dos últimos tempos, conforme aponta a matéria publicada por PITOMBO (2021) na Folha de São Paulo.

Como resultado, observa-se o número de pessoas contaminadas e de mortos no país. Dados oficiais divulgados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 03 de junho de 2021 apontam o ranking dos 10 (dez) países com o maior número de casos de contaminação pelo coronavírus e casos de óbitos confirmados em todo mundo.

Tabela 1. Contaminação de covid-19 no mundo

PAÍSES	TOTAL DE CASOS	CASOS RELATADOS NAS ÚLTIMAS 24 HORAS	TOTAL DE MORTES	MORTES RELATADAS NAS ÚLTIMAS 24 HORAS
EUA	32.963.318	20.641	589.555	689
ÍNDIA	28.441.986	134.154	337.989	2.887
BRASIL	16.624.480	78.926	465.199	2.408
FRANÇA	5.584.232	8.582	108.925	124
TURQUIA	5.263.697	7.181	47.768	112
FEDERAÇÃO RUSSA	5.099.182	8.933	122.660	393
REINO UNIDO	4.494.703	4.261	127.794	12
ITÁLIA	4.223.200	2.896	126.283	62
ARGENTINA	3.817.139	35.355	78.733	640
ALEMANHA	3.692.468	4.640	88.940	166

Elaborada pelo autor, 2021. Fonte: Painel da OMS sobre o coronavírus.
Disponível em: <<https://covid19.who.int/table>> Acesso em: 03 Jun 2021.

Nos dados apresentados na Tabela 1 é possível comparar o número de casos divulgados pela OMS. Observa-se que o Brasil ocupa a terceira posição em casos confirmados de contaminação pelo novo coronavírus, apresentando um total de 16.624.480 milhões de casos confirmados, ficando atrás, apenas, dos EUA e da Índia. No que diz respeito ao número de casos relatados nas últimas 24 horas, pode-se dizer que o cenário brasileiro ainda é alarmante, visto que o país registrou 78.926 novos casos notificados nas últimas 24 horas.

Em relação ao total de números de mortos, observa-se que o Brasil ocupa a segunda posição, com um total de 465.199 mil casos confirmados. E, sobre o total de mortes oficiais relatadas nas últimas 24 horas, o país ainda registra o quantitativo de 2.408 mil mortes, ficando atrás somente da Índia. Os números de infectados e mortos dos três primeiros países podem ser verificados na Tabela 1.

Assim, considera-se que a ação do Estado se coloca neste cenário como elemento fundamental na tomada de decisão, no âmbito do enfrentamento e prevenção

aos efeitos da Covid-19. A forma que a pandemia se difundiu e contaminou a população de diferentes nações pode estar intimamente relacionada com as diretrizes políticas e socioeconômicas implementadas.

Sobre a condução dada pelo Brasil no âmbito do enfrentamento da pandemia do COVID-19, Senna, Maior e Baldo (2021) afirmam que o Brasil foi reconhecido internacionalmente como um dos piores exemplos de governança no contexto pandêmico. Para as autoras, o negacionismo e a polarização política, amplificados pela postura do Presidente e seus Ministros foram alguns dos entraves à adoção de medidas mais efetivas no combate ao Covid-19.

Ainda sobre o caso brasileiro, Boschetti e Behring (2021) trazem considerações importantes que merecem destaque. Para as autoras, quando a pandemia chega ao Brasil, o cenário de desemprego é dramático e encontra um país com 12,6 milhões de desempregados(as), sendo em sua grande maioria pretos, pardos e mulheres.

Para as autoras, este cenário se agravou desde o golpe parlamentar de 2016, que abriu caminhos rumo à exacerbação do neoliberalismo, com aprofundamento das contrarreformas e privatizações. Segundo elas, o processo eleitoral de 2018 quebrou o “ovo da serpente” e alçou ao poder um governo de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista.

Neste sentido, pode-se dizer que o processo histórico de concentração de renda, racismo estrutural, concentração de terras e uma grande desigualdade de oportunidades foi complexificada pela crise sanitária. A pandemia atingiu o país em momento de crise econômica, política e em meio a um receituário ultraneoliberal, tirando de forma muito severa o véu que esconde a imensa desigualdade social no país.

Diante deste cenário, a classe trabalhadora está submetida aos efeitos devastadores dessa pandemia. Santana e Antunes (2021) apontam que diante desta crise sanitária grandes contingentes da classe trabalhadora vivenciam cotidianamente um grande dilema: trabalhar e correr o risco de contrair o vírus ou ficar em casa e não ter como sobreviver. A título de exemplo do dilema sofrido pelos trabalhadores, um foi tragicamente emblemático, a primeira vítima que veio a óbito no Brasil, foi uma trabalhadora doméstica negra, contaminada no local de trabalho pela patroa que voltara de uma viagem pelo exterior.

Em meio a um cenário tão adverso, agravado pelo tamanho continental e a heterogeneidade do país a pandemia exigiu, com urgência, respostas rápidas das administrações públicas municipais. Os governos municipais tiveram que enfrentar a pandemia do coronavírus em contextos distintos e, em sua grande maioria, reagiram tomando a dianteira na condução da implementação de políticas de saúde e assistenciais, indo na contramão do governo federal.

Entre seguir o negacionismo e o obscurantismo cultural de setores que atacam à ciência ou ficar ao lado da cultura científica e das universidades públicas, algumas autoridades municipais e estaduais assumiram o protagonismo, ficando ao lado da ciência, na corrida para conter a disseminação do vírus e os efeitos sociais e econômicos gerados pela pandemia.

Neste sentido, é necessário ressaltar as ações dos governos municipais e estaduais no enfrentamento aos efeitos da pandemia do coronavírus. Tais ações foram

garantidas pela decisão do Supremo Tribunal Federal no dia 15 de abril de 2020, quando foi determinado a autonomia de prefeitos e governadores de decidirem quais medidas seriam tomadas em seus territórios para o enfrentamento ao coronavírus. Dessa forma, ficou resguardado o direito da gestão municipal e estadual formularem suas próprias políticas e prestar serviços.

Como claro contraponto ao discurso do governo federal, merece destaque o município de Niterói. Situado na Região Metropolitana II - composta pelos municípios de Itaboraí, Maricá, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim, Tanguá e Niterói - a cidade possui uma população estimada pelo IBGE de 515.317 pessoas [2020], sendo o segundo em população da Região Metropolitana II e o quinto em população do estado.

Com um Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHm), que segundo o Censo de 2010, é de 0,837, o sétimo maior do país e o primeiro do Estado do Rio de Janeiro, Niterói ganha destaque por ser junto com Maricá, os municípios de maior arrecadação de royalties do Petróleo. Contudo, mesmo tendo um ótimo IDHm, há no município a existência de bairros e favelas que concentra um número grande de famílias que vivenciam situação de pobreza e extrema pobreza.

No que diz respeito à Covid-19, dados retirados do Sistema de Gestão da Geoinformação da Prefeitura de Niterói – SIGeo, apontam em 31 de março de 2021, cerca de 36.861 casos confirmados de pessoas contaminadas no município. Em relação ao número de óbitos confirmados, os dados apontam, na mesma data, cerca de 1.691 mortes. Assim, considerando tais dados e tendo em vista que Niterói apresentava uma taxa de ocupação de leitos equivalente a 79% (leitos UTI/SUS) e 53% (leitos clínicos/SUS) o município entrou em alerta máximo para mobilização de enfrentamento ao coronavírus.

Neste sentido, o enfrentamento a pandemia da Covid-19 pela prefeitura de Niterói ocorreu de forma antecipada e com base na ciência. Informações contidas no site oficial da Prefeitura Municipal de Niterói (PMN) apontam que as medidas adotadas começaram em 30 de janeiro de 2020, quando a prefeitura institucionalizou a criação do Grupo de Resposta Rápida ao novo coronavírus para capacitação de profissionais, monitoramento constante de casos confirmados ou em investigação, compra de insumos, reserva de leitos e medidas de prevenção.

O primeiro registro da contaminação pelo vírus em Niterói, ocorreu no dia 10 de março de 2020. Em 16 de março o município decretou emergência em saúde pública - DECRETO Nº 13.506/2020, o que provocou o fechamento dos espaços públicos, o trabalho em regime de home office para os servidores maiores de 60 anos e para pessoas que se encontravam no grupo de risco afeto ao Coronavírus.

Em 19 de março outra medida foi anunciada, com o Decreto nº 13.506/2020 todo município entrou em quarentena total, com exceção aos serviços essenciais, exposto no Decreto nº 10.329, de 28 de abril de 2020 que Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

Após o fechamento do comércio, medidas de bloqueio de acesso à cidade para pessoas que não residiam no município foram adotadas. Uma ampla campanha publicitária foi implementada e através dela, informações sobre a Covid-19, suas

formas de contato e prevenção, anúncios de ações do poder público e a necessidade do isolamento social se propagaram nas redes sociais e em grupos de WhatsApp diariamente. Enquanto o chefe maior do executivo se pronunciava em rede nacional dizendo que a pandemia era uma mera “gripezinha” e defendendo o fim do isolamento social, ocorreu em Niterói o inverso. As ações diretas de combate à doença se ampliaram no município.

Em relação ao combate à doença, foram liberados cerca de R\$ 200 milhões em créditos suplementares no orçamento municipal para compra emergencial de insumos, equipamentos de proteção individual e abertura de leitos.

Como medidas de profilaxia foram adotadas:

- Distribuição de cerca de 80 mil kits de higiene que continha sabão em pó, álcool, água sanitária e sabão líquido.
- Sanitização de calçadas, ruas, hospitais e comunidades com mesma tecnologia usada na China.
- Entrega de um milhão de máscaras para população de Niterói – Investimento R\$ 2 milhões.
- Abertura de 456 vagas temporárias para contratação emergencial na área da saúde.
- Compra de 80 mil kits para testagens da infecção pelo vírus.
- Arrendamento de dois hotéis para abrigar profissionais da área de saúde e da prefeitura que estavam na linha de frente no combate ao novo coronavírus e dois hotéis para a população em situação de rua fazer a quarentena.

Além dessas medidas, outras importantes devem ser mencionadas, são elas:

- Primeiro centro de quarentena do país para Covid-19 com 120 leitos, no Ciep Esther Botelho Orestes, no bairro Cantagalo.
- Requisição administrativa do Hospital Oceânico e sua conversão, por um ano, em polo de referência para casos de COVID-19.
- Abertura de 140 leitos de UTI com respiradores.
- Aquisição de ambulâncias com UTI.
- Teste em massa de todas as pessoas com sintomas respiratórios.
- Assinatura do protocolo de intenções em parceria com Maricá para o repasse de R\$ 90 milhões ao município de São Gonçalo, para a construção de hospital de campanha de 200 leitos naquela cidade.

No âmbito socioeconômico as medidas adotadas no contexto da pandemia estão ilustradas conforme o Quadro 1. Tais medidas foram executadas de forma integrada e articulada entre os diversos setores de políticas públicas municipais, com o intuito de mitigar os impactos econômicos e sociais decorrentes da pandemia do Coronavírus em Niterói.

Quadro 1 – Medidas adotadas no âmbito socioeconômico

BENEFÍCIOS	PÚBLICO-ALVO
Benefício aos Microempreendedores Individuais - (Lei Nº 3.477/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 13.526/2020.	26/03/2020 - Auxílio de R\$ 500 reais para cada um dos 7 mil microempreendedores individuais (MEIs) nos meses de abril, maio e junho
Renda Básica Temporária - (Lei Municipal Nº 3.480/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº13.541/2020.	31/03/2020 - Famílias cadastradas no Cadastro Único e famílias que tenham ao menos um filho cadastrado na rede municipal de ensino de Niterói, mesmo que não inscritas no CadÚnico.
Programa Empresa Cidadã - (Lei Municipal Nº 3.482/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 13.538/2020.	02/04/2020 - Empresas, entidades religiosas e organizações sindicais que tiveram atividades suspensas em decorrência de ato do Poder Público, com até dezenove empregados, de um salário-mínimo por empregado que ganhe até três salários-mínimos, até o limite de nove empregados, por três meses.
Fundo de Crédito Emergencial do Município de Niterói - (Lei Municipal Nº 3.481/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 13564/2020.	02/04/2020 - Microempresas e empresas de pequeno porte, associações e cooperativas de produção que congreguem pequenos produtores e profissionais autônomos e liberais.
Busca Ativa - (Lei Municipal Nº 3.485/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 13.557/2020.	09/04/2020 - Ambulantes, artesão trabalhador da economia solidária, catador, quiosqueiro que atuam com autorização estadual, permissionários das bancas de jornal, pescador artesanal e produtores agroecológicos, com inscrição nos cadastros municipais.
Auxílio Emergencial ao Permissionários de Taxi e outros transportes - (Lei Municipal Nº 3.486/2020 e regulamentada pelo Decreto Municipal nº 13554/2020.	09/04/2020 - Permissionários de serviços de taxi e transporte escolar.
Benefício Emergencial de Cesta Básica - (Lei Municipal Nº 3.489/2020. nº 13590/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº13.590/2020.	29/04/2020 - Famílias em situação de risco de desnutrição, informadas pelas equipes do Programa Médico de Família e postos de saúde de Niterói e famílias que se encontrem em situação de risco social por desemprego ou impedidas de exercerem suas atividades laborativas.
Programa Escola Parceira - (Lei Municipal Nº 3.492 /2020 e regulamentada pelo Decreto Municipal Nº 13654/2020)	29/04/2020 - Crianças com idade de 02 (dois) e 03 (três) anos selecionadas pela Secretaria Municipal de Educação com prioridade, para as crianças inscritas em lista de espera de pré-matricula na Rede Pública Municipal.
Auxílio emergencial aos motoristas de transporte remunerado privado individual de passageiros por Operadora de Transporte Compartilhado (OTC) - (Lei Municipal Nº 3491/2020 e regulamentada pelo Decreto Municipal nº 13.597/2020	30/04/2020 - Moradores de Niterói e que trabalhem em média 30 horas semanais em Operadoras de Transporte Compartilhado com operação em Niterói, em situação online na plataforma, nos últimos 06 (seis) meses anteriores a publicação da Lei 3491 de 29 de abril de 2020.
Segunda Fase do Empresa Cidadã - (Lei Municipal Nº 3.496/2020 e regulamentada pelo Decreto Municipal Nº 13616/2020).	07/05/2020 - Empresas, às entidades religiosas e às organizações sindicais, clubes e as entidades filantrópicas que tiveram suas atividades suspensas total ou parcialmente em virtude do período de isolamento social determinado por ato do Poder Público, com até 40 (quarenta) empregados, de um salário-mínimo por empregado que ganhe até três salários-mínimos, até o limite de nove empregados, por 03 (três) meses.
Auxílio Emergencial para cabeleireiros, profissionais de estética, entre outros - (Lei Municipal Nº 3.504/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 13.615/2020.	27/05/2020 - Microempreendedores Individuais residentes em Niterói e que atuem no Município como cabeleireiros, profissionais de estética ou de cuidados com a beleza e podólogos.
Antecipação de Receita das Gratuidades - (Lei Municipal Nº 3.492/2020 e regulamentada pelo Decreto Municipal Nº 13613/2020	27/05/2020 - Concessionárias de transporte público coletivo de Niterói.

Elaborada pela autora. Fonte: Prefeitura de Niterói/Leis Municipais, 2020.

Disponível em: < <http://www.niteroi.rj.gov.br/linha-do-tempo/> > e
<https://leismunicipais.com.br/> Acesso em: 01/06/2021.

Uma série de artigos publicados em 31 de março de 2020, pelo Núcleo de Estudos sobre Política Local – NEPOL/UFJF - aborda as ações de enfrentamento a Covid-19, adotadas por diversos governos municipais. Conforme os estudos realizados pelos pesquisadores desse Núcleo, as medidas para o enfrentamento realizadas pelos municípios são de extrema importância devido as prerrogativas contidas na

Constituição Federal de 1988, que coloca a atenção a saúde, aqui também se insere a assistência social, como competência comum da União, dos estados e municípios.

Em relação a Niterói e diante das medidas adotadas pela gestão pública do município (BRAGA, 2020) ressalta que tais medidas acima descritas se constituem de forma extensiva comparada as medidas adotadas por administrações municipais maiores ou, até mesmo, de governos estaduais. Isso reforça a relevância da tomada de decisão da gestão que ocorreu de forma célere e com base na ciência, além de firmar o compromisso do Município de Niterói com os Direitos Constitucionais à vida e à saúde previstos nos artigos 5º da Constituição Federal de 1988.

Isto posto, é possível considerar o papel que a administração pública do município de Niterói teve no contexto da pandemia. Como finalidade central minimizou os efeitos sociais e econômicos provocados pela pandemia, através das políticas públicas, utilizando os recursos financeiros disponíveis de forma eficaz.

3. ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: O SUAS EM NITERÓI FRENTE AOS EFEITOS DA PANDEMIA

Tratar do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e sua configuração no município de Niterói como política pública, utilizado para o enfrentamento aos efeitos da pandemia requer, mesmo que de forma breve, situá-lo dentro do processo de implementação da política de Assistência Social.

No processo de estruturação da política, o primeiro marco foi a Constituição Federal de 1988 (CF-1988), que consolidou a assistência social como política social pública, considerada como “parte da Seguridade Social que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Cabe aqui ressaltar que a Seguridade Social foi definida como sistema de proteção social pela CF-1988, sendo composta pelas políticas de: Saúde, como direito universal; Previdência Social, de caráter contributivo e Assistência Social, para quem dela necessitar.

Couto (2010) afirma que a Seguridade Social tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, a fim de protegê-lo quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar. A autora aponta que a CF-1988 trouxe um novo conceito sobre a Seguridade Social, dando um sentido amplo à área social, trabalhando com a lógica da ampliação dos direitos sociais e na inserção da responsabilidade do Estado brasileiro frente a essas políticas. Para ela, a inserção da seguridade como sistema de proteção social e um marco no avanço do campo dos direitos sociais no Brasil.

Cabe destacar que a proteção social se configura como um conjunto de iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e melhoria das condições sociais da população (JACCOUD, 2009, p. 59).

No entanto, os traços constitutivos da herança social brasileira, apontada pelo sociólogo Florestan Fernandes em seu livro, *A REVOLUÇÃO BURGUESA NO BRASIL: Ensaio de interpretação sociológica*, dificultaram a regulamentação da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado.

Sua regulamentação só aconteceu cinco anos depois da CF-1988, quando o Presidente Itamar Franco, cedendo às pressões de diferentes segmentos dos Movimentos Sociais, encaminhou ao Congresso a Lei nº 8742/93, regulamentando a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, sendo uma política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

No longo percurso para sua efetivação, a Política de Assistência Social estabeleceu através da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/Suas (2005), amparada pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), um sistema único de gestão nacional (Sistema Único de Assistência Social - SUAS), como política pública, dever do Estado e direito de cidadania.

Instituído como instrumento de gestão, operacionalização e organização da política de Assistência Social, o SUAS, foi estruturado em bases democráticas, sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo. Sua estrutura tem cobertura em todo o território brasileiro, sendo operacionalizado a partir das competências e responsabilidades comuns e específicas dos três entes federados, cujo lugar privilegiado de execução e prestação dos serviços é o território onde convivem os diferentes cidadãos.

O SUAS tem como objetivo central organizar de forma descentralizada os serviços socioassistenciais no Brasil que se estabelecem de modo contínuo e por níveis de proteção social básica e especial (média e alta complexidade), tendo como foco prioritário a atenção à família, seus membros e indivíduos.

No âmbito do município de Niterói, o SUAS foi instituído pela Lei nº 3263/2017, com a finalidade de garantir o acesso aos direitos socioassistenciais previstos na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 e 12.435 de 06 de julho de 2011), tendo o município, por meio das Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária - SMASES, a responsabilidade por sua implantação, execução e coordenação.

O município possui a habilitação plena do SUAS e hoje, além da rede não estatal que oferecem os serviços socioassistenciais, é composto por 716 servidores, sendo desses 261 efetivos, 400 contratados, 55 comissionados e se encontra estruturado da seguinte forma:

- SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA (SMASES)
- SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO (SSPOA)
- SUBSECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Banco Municipal de Alimentos
Restaurante cidadão Jorge Amado

- SUBSECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SSAS)

- COORDENAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA
Casa da Economia Solidária Paul Singer

- PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA:
Dez (10) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).
Um (1) Centro de Convivência Intergeracional.

- PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL:
1) Média Complexidade:
Dois (2) Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).
Um (1) Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).

2) Alta complexidade:
Cinco (5) Unidades de Acolhimento Institucional
Um (1) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.

- COORDENAÇÃO DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E CADASTRO ÚNICO.

Para minimizar as consequências dos impactos econômicos e sociais gerados pela pandemia, o município de Niterói implementou diversas medidas com o objetivo de ofertar serviços e benefícios, conforme sinalizado na seção anterior.

Nesta perspectiva, e como objetivo central desse estudo, cabe aqui analisar, especificamente, as medidas realizadas no âmbito da SMASES por meio das intervenções realizadas por todos os trabalhadores do SUAS. Trata-se de três ações que foram organicamente integrados aos serviços socioassistenciais oferecidos pelo SUAS, com objetivo de prover segurança de acolhida, convivência, autonomia e sobrevivência/renda. São eles: Programa Renda Básica Temporária (RBT CadÚnico), o Benefício Emergencial de Cesta Básica e Hotel Social para abrigar a população em situação de rua.

3.1 Programa Renda Básica Temporária

O RBT CadÚnico, um benefício eventual (entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as ga-

rantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (BRASIL, 2011)) que garante um auxílio mensal de R\$500,00.

Tal benefício foi instituído no município de Niterói pela Lei Municipal 3.480/2020 alterada pela Lei 3.498/2020. Foram beneficiadas para este programa, as famílias residentes no município de Niterói e incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, até 30 de março de 2020. A partir desta base foram gerados 34.427 cartões e entregues aos Responsáveis Familiares cadastrados no CadÚnico a partir do dia 20 de abril de 2020.

Sobre o RBT CadÚnico, Delgado (2021) ressalta a relevância desse benefício. Para autora, programas como esse, motivados ou não por um momento tão singular como a pandemia, deveriam ser prioridade para as gestões estaduais e municipais, considerando que o acesso à renda é uma das seguranças sociais afiançadas pelo SUAS.

Em suas análises, a autora argumenta que a experiência do município de Niterói pode comprovar que é possível implementar programas locais que garantam renda à população mais vulnerável economicamente, sem grandes aparatos de busca de quem é a população que mais necessita. Para ela, isso ocorre porque a Assistência Social é uma política já consolidada com os instrumentos para esse reconhecimento, porém pouco explorada para esse fim.

No entanto adverte que, a experiência de Niterói merece destaque, mas não se pode deixar de ressaltar que, conseguir em tempo pandêmico implementar um programa que alcançou muitas famílias, só foi possível por dois motivos: o primeiro, poder utilizar a base de dados extraída do CadÚnico, que identificou exatamente quem eram as famílias mais empobrecidas do município e onde estes estavam localizados. O segundo diz respeito ao desempenho e expertise dos trabalhadores do SUAS que atuaram incansavelmente na linha de frente contra a Covid-19.

É preciso também sublinhar que a transferência de renda direta além de atender as necessidades mais básicas da população, potencializou e alimentou o comércio local, proporcionando, nesse momento de pandemia que exigiu o isolamento social e o fechamento do comércio, um incremento da economia no município.

Observa-se assim que o RBT gerou um impacto significativo, garantindo as necessidades básicas da população, mas também lançou luzes acerca da necessidade de elaborar estratégias de inclusão para aqueles que não possuem acesso as políticas públicas e que nesse contexto ficaram sem nenhum benefício.

3.2 Benefício Emergencial de Cesta Básica

Pode-se dizer que o Benefício Emergencial de Cesta Básica foi complementar as outras políticas implementadas no município, visto que somente as famílias que não foram contempladas pelos programas sociais de transferência de renda foram beneficiadas. Desde maio de 2020, aproximadamente 8 mil cestas básicas foram entregues mensalmente para as famílias de Niterói.

Delgado (2021) ressalta que a pandemia foi um período de muita busca por esses e outros benefícios para pessoas que não sabiam da existência dos CRAS e outras unidades e serviços socioassistenciais. Fato posteriormente comprovado, ao se identificar cerca de 8.000 famílias que, apesar da vulnerabilidade econômica, ainda não estavam inseridas no CadÚnico e para elas foi preciso criar posteriormente o Programa de Acesso à Alimentação, em forma de cestas básicas.

A oferta das cestas básicas compôs o campo dos benefícios eventuais oferecidos pela assistência social conforme o previsto no Art. 43, da Lei nº 3263/2017 que diz que: cabe a assistência assegurar benefícios eventuais na forma de pecúnio ou bens de consumo em situações de calamidade pública e desastre caracterizados por eventos anormais, provenientes de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, secas, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, que causem graves danos à comunidade afetada, inclusive à segurança ou à vida de seus integrantes, e outras situações imprevistas ou decorrentes de caso fortuito.

Assim, no contexto pandêmico, mesmo reconhecendo que cabe a política de segurança alimentar prover – Conforme exposto na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, Lei nº 11.346/2008 – o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, a ação emergencial de combate a fome, a distribuição de cestas básicas, o Benefício Emergencial de Cesta Básica contribuiu para minimizar os impactos provocados pelo coronavírus.

3.3 Hotel Social para abrigar a população em situação de rua

Apesar do município de Niterói já ter uma rede consolidada de Alta Complexidade com cinco unidades de acolhimento totalizando 180 vagas, existe um público que ocupa as ruas que ainda não foram alcançados por esses serviços. Aqueles alcançados, acessam o SUAS através do Serviço Especializado em Abordagem social e /ou pelo Serviço Especializado para população em Situação de Rua que são ofertados pela Proteção Social Especial de Média Complexidade.

No entanto, a pandemia trouxe a necessidade do isolamento social e higiene para quem não tem moradia o que se apresentou como um dos maiores desafios para os governos municipais.

Para garantir o isolamento social a Defensoria Pública, o Ministério da Cidadania e outras instituições publicaram diretrizes nacionais com orientações específicas para atendimento e acolhimento emergencial à população em situação de rua no contexto da pandemia, conforme exposto no Quadro 2.

Quadro 2. Enfrentamento a pandemia junto à população em situação de rua

BENEFÍCIOS	PÚBLICO-ALVO
Benefício aos Microempreendedores Individuais - (Lei Nº 3.477/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 13.526/2020.	26/03/2020 - Auxílio de R\$ 500 reais para cada um dos 7 mil microempreendedores individuais (MEIs) nos meses de abril, maio e junho
Renda Básica Temporária - (Lei Municipal Nº 3.480/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº13.541/2020.	31/03/2020 - Famílias cadastradas no Cadastro Único e famílias que tenham ao menos um filho cadastrado na rede municipal de ensino de Niterói, mesmo que não inscritas no CadÚnico.
Programa Empresa Cidadã - (Lei Municipal Nº 3.482/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 13.538/2020.	02/04/2020 - Empresas, entidades religiosas e organizações sindicais que tiveram atividades suspensas em decorrência de ato do Poder Público, com até dezenove empregados, de um salário-mínimo por empregado que ganhe até três salários-mínimos, até o limite de nove empregados, por três meses.
Fundo de Crédito Emergencial do Município de Niterói - (Lei Municipal Nº 3.481/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 13564/2020.	02/04/2020 - Microempresas e empresas de pequeno porte, associações e cooperativas de produção que congreguem pequenos produtores e profissionais autônomos e liberais.
Busca Ativa - (Lei Municipal Nº 3.485/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 13.557/2020.	09/04/2020 - Ambulantes, artesão trabalhador da economia solidária, catador, quiosqueiro que atuam com autorização estadual, permissionários das bancas de jornal, pescador artesanal e produtores agroecológicos, com inscrição nos cadastros municipais.
Auxílio Emergencial ao Permissionários de Taxi e outros transportes - (Lei Municipal Nº 3.486/2020 e regulamentada pelo Decreto Municipal nº 13554/2020.	09/04/2020 - Permissionários de serviços de taxi e transporte escolar.
Benefício Emergencial de Cesta Básica - (Lei Municipal Nº 3.489/2020. nº 13590/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº13.590/2020.	29/04/2020 - Famílias em situação de risco de desnutrição, informadas pelas equipes do Programa Médico de Família e postos de saúde de Niterói e famílias que se encontrem em situação de risco social por desemprego ou impedidas de exercerem suas atividades laborativas.
Programa Escola Parceira - (Lei Municipal Nº 3.492 /2020 e regulamentada pelo Decreto Municipal Nº 13654/2020)	29/04/2020 - Crianças com idade de 02 (dois) e 03 (três) anos selecionadas pela Secretaria Municipal de Educação com prioridade, para as crianças inscritas em lista de espera de pré-matricula na Rede Pública Municipal.
Auxílio emergencial aos motoristas de transporte remunerado privado individual de passageiros por Operadora de Transporte Compartilhado (OTC) - (Lei Municipal Nº 3491/2020 e regulamentada pelo Decreto Municipal nº 13.597/2020	30/04/2020 - Moradores de Niterói e que trabalhem em média 30 horas semanais em Operadoras de Transporte Compartilhado com operação em Niterói, em situação online na plataforma, nos últimos 06 (seis) meses anteriores a publicação da Lei 3491 de 29 de abril de 2020.
Segunda Fase do Empresa Cidadã - (Lei Municipal Nº 3.496/2020 e regulamentada pelo Decreto Municipal Nº 13616/2020).	07/05/2020 - Empresas, às entidades religiosas e às organizações sindicais, clubes e as entidades filantrópicas que tiveram suas atividades suspensas total ou parcialmente em virtude do período de isolamento social determinado por ato do Poder Público, com até 40 (quarenta) empregados, de um salário-mínimo por empregado que ganhe até três salários-mínimos, até o limite de nove empregados, por 03 (três) meses.
Auxílio Emergencial para cabeleireiros, profissionais de estética, entre outros - (Lei Municipal Nº 3.504/2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal Nº 13.615/2020.	27/05/2020 - Microempreendedores Individuais residentes em Niterói e que atuem no Município como cabeleireiros, profissionais de estética ou de cuidados com a beleza e podólogos.
Antecipação de Receita das Gratuidades - (Lei Municipal Nº 3.492/2020 e regulamentada pelo Decreto Municipal Nº 13613/2020	27/05/2020 - Concessionárias de transporte público coletivo de Niterói.

Adaptado pelos autores. Fonte: SILVA, T. D.; NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. População em situação de rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais. 2020.

Para atender às orientações, a administração municipal de Niterói arrendou dois hotéis que somaram 150 vagas para abrigar a população em situação de rua. Os hotéis atenderam homens e mulheres adultos que não estavam infectados e que se comprometeram a fazer o isolamento social. Durante o período de isolamento esta população também teve direito a alimentação, acompanhamento médico, psicológico e de assistentes sociais.

Diante da realidade e das especificidades dos usuários as notas técnicas, listadas no Quadro 2, foram utilizadas como referência para alinhar os procedimentos e a organização dos hotéis.

Tais notas tiveram como propósito assegurar a proteção e o distanciamento social, especialmente das pessoas idosas e aquelas que apresentavam comorbidades, como também, orientaram toda a equipe sobre a realização de atividades em grupo, regras de entrada e saída das unidades e a organização dos espaços conforme as orientações das autoridades sanitárias locais.

Diante do exposto, destaca-se a relevância e atuação da assistência social que por meio do SUAS, dispõe de programas, benefícios e serviços, unidades de atendimento, e sobretudo recursos humanos que são tipificados pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, sendo capaz de fornecer proteção social em contextos emergenciais, dada a sua capilaridade nos territórios, permitindo o acesso de muitas pessoas à rede de proteção social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 definiu os serviços públicos e as atividades essenciais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da população. Com esse decreto a Assistência Social ficou reconhecida como serviço/atividades essenciais, com medidas que devem atingir o funcionamento do SUAS.

Ao longo de sua trajetória o SUAS, como sistema público estatal, e seus trabalhadores têm, com todo esforço, viabilizar a proteção social, oferecendo benefícios de caráter não contributivo à população.

Como um sistema descentralizado e participativo, tem contribuído ao longo de sua regulamentação, com a interrupção de ciclos de pobreza e violência em todo território nacional.

Hoje, sua rede socioassistencial possui em todo Brasil, 8.471 CRAS, 2.749 CREAS, 34 CREAS Regionais, 232 Centro POP e 6.453 Unidades de Acolhimento. Por meio dessa rede de serviços, seja pelo cadastramento, acompanhamento de condicionalidades ou inserção em programas e projetos, o SUAS, tem oferecido serviços e benefícios a milhões de brasileiros.

Em todo o Brasil são 29.847.849 milhões de famílias cadastradas no CadÚnico, 14.611.945 milhões de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, 4.660.934 milhões de pessoas recebendo o Benefício de Prestação Continuada, sem contar com as milhares de pessoas que se beneficiam de programas como: água para todos, carteira do idoso, tarifa social de energia elétrica, entre outros programas importantes que se materializam em milhões de atendimentos diários feitos pelos trabalhadores do SUAS.

Observa-se que com a crise sanitária da pandemia da Covid-19, as diversas manifestações da questão social brasileira vieram à tona. Teixeira (2020) argumenta que neste cenário pandêmico, ampliou-se o público que necessita da assistência social. Sobre isso, a autora aponta para as dificuldades que o SUAS vem apresentando

para atender tal demanda e que elas são consequências da política de austeridade neoliberal que vem minando a capacidade das políticas sociais de atender à população em momentos de crise. Ou seja, o que ocorre é um processo de desmonte que se torna visível na precarização das condições de trabalho dos trabalhadores do SUAS.

Assim, concorda-se com Teixeira (2020) que a assistência social teve seu tempo áureo, que corresponde aos anos de 2003 a 2015, mas que desde 2016 vem sofrendo ataques e tentativas de desmonte das estruturas do SUAS. O que se tem visto são cortes de orçamento federal, contingenciamentos, atrasos no repasse dos recursos federais, o que vem gerando reflexos nas gestões tanto municipais quanto estaduais, ao ponto de atingir a capacidade de manter os serviços de forma continuada, sistemática e planejada e com recursos humanos necessários.

Neste sentido, é possível afirmar que o corte de verba destinados as políticas sociais e a política de austeridade a qual estão submetidas as políticas públicas, em especial a assistência social que a partir da Emenda Constitucional nº 95 o pacto social enfraqueceu e limitou os investimentos em políticas sociais, fragilizando toda a rede de proteção social. Tal fato se constitui como o principal desafio aos gestores e profissionais que atuam na garantia de direitos.

Isto posto, pode-se concluir que em tempos de regressão de recursos e no contexto pandêmico, o SUAS e seu conjunto de trabalhadores se fizeram presentes em Niterói, assegurando o acesso aos direitos sociais da população frente à todas as adversidades postas nesse capítulo.

Destaca-se também nesse contexto, os trabalhadores do SUAS em todos os seus níveis. Urge a necessidade de se aprovar o Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) como uma das ações relativas ao processo de valorização dos trabalhadores do SUAS. Conforme estabelece a NOB-RH/SUAS, o PCCS deve ser elaborado de forma democrática, contemplando o conjunto de trabalhadores, sejam eles contratados ou concursados.

Estes trabalhadores que são pouco valorizados, com baixíssimos salários têm sobrevivido entre o medo, as incertezas e a vontade de resistir. Lutar pelo SUAS, pela proteção social, pela viabilização dos direitos fundamentais garantidos pela constituição e principalmente por uma sociedade mais justa e igualitária, livre das amarras da exclusão, preconceito e todo o tipo de discriminação faz parte de uma luta histórica dos trabalhadores do SUAS.

Assim, é possível apontar para necessidade de se discutir a relevância pública destes trabalhadores, o cenário de precarização ao qual eles são submetidos e principalmente, a garantia de direitos trabalhistas por meio da aprovação do PCCS que contemple os cargos específicos para a assistência social e salários compatíveis com o trabalho desenvolvido.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 140, n. on line, p. 66-83, Jan-Abr 2021. ISSN ISSN: 2317-6318.

BRAGA, C. A. P. Núcleo de Estudos sobre Política Local. Napol, 05 abril 2020. Disponível em: <<https://nepoluffj.wordpress.com/2020/04/05/niteroi-e-a-pandemia-as-benesses-da-prosperidade/>>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 Jun 2021.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: [s.n.], 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 01 Jun 2021.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Brasília: MDS/SNAS, 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 01 Jun 2021.

BRASIL. NORMA OPERACIONAL BÁSICA - NOB/SUAS. BRASÍLIA: MDS/SNAS, 2005. 69-157 p. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 01 Jun 2021.

BRASIL. LEI Nº 12.435, Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: [s.n.], 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília: 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm#> Acesso em: 20 Jun 2020.

BRASIL. Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm> Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm> Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. DECRETO nº 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília: 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm> Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal,

e dá outras providências. Brasília: 2016. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm > Acesso em: 02 jun. 2021.

CALIL, G. G. A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 140, p. 30-47, jan./abr. 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/ZPF6DGX5n4xhfJNTypm87qS/?lang=pt&format=pdf>> Acesso em: 30 Mai 2021.

CARVALHO, L. Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado. 1ª. ed. São Paulo: Todavia, 2020. [PDF]. 144 p. Acesso em: 03 MAR 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Diário Oficial da União. Brasília, n.225, seq. 1, p. 1, 25 nov. 2009. Disponível em: Acesso em: 04 abr. 2021.

COUTO, B. R. O DIREITO SOCIAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA: uma equação possível? 4ª. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou bem-estar? Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015. ISSN 2317-6318. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/wMXBqGcc6RRfyvLXFpC6hRm/?lang=pt>>. Acesso em: 20 maio 2021.

DELGADO, D. ACEITA UM CARINHO? A PERSPECTIVA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO “AJUDA E APOIO” NO PERÍODO PANDÊMICO. In: GARCIA, A. L. D. S.; MACIEL, H. H. M.; [ORG.], S. A. Reflexões dialogadas sobre práticas profissionais em contextos de pandemia e de lutas por direitos humanos. O social em debate; 4[recurso eletrônico] PUC/RJ. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. p. 123-135. ISBN 978-65-87594-97-2.

FERNANDES, F. A REVOLUÇÃO BURGUESA NO BRASIL: Ensaio de interpretação sociológica. Editora Contracorrente: 2020. 6ª Edição.

FNTSUAS - Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS. MANIFESTO DO FNTSUAS: “O enfrentamento às Reformas e ao (des)Financiamento do SUAS”. 24 ago. 2020. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/2020/08/manifesto-do-fntsuas-o-enfrentamento-as.html>> Acesso em: 10 Mai 2021.

JACCOUD, L. Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. Brasília, DF: UNESCO, 2009.

NITERÓI. Lei nº 3263 de 16 de janeiro de 2017. Dispõe sobre o Sistema Único De Assistência Social do município de Niterói - SUAS Niterói - e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2017/327/3263/lei-ordinaria-n-3263-2017-dispoe-sobre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-do-municipio-de-niteroi-suas-niteroi-e-da-outras-providencias.>> Acesso em: 02 maio 2021.

NITERÓI. Lei nº 3.480, de 31 de março de 2020. Dispõe sobre a criação de renda básica temporária para cidadãos do município de Niterói inscritos no CadÚnico. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2020/348/3480/lei-ordinaria-n-3480-2020-dispoe-sobre-a-criacao-de-renda-basica-temporaria-para-cidadaos-do-municipio-de-niteroi-inscritos-no-cadunico>> Acesso em: 03 jun. 2021.

NITERÓI. DECRETO Nº 13.506/2020. Dispõe sobre a declaração de emergência de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus, sobre a suspensão de aulas na rede pública municipal de Niterói de 16 a 31 de março, sobre as medidas de enfrentamento e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/n/niteroi/decreto/2020/1350/13506/decreto-n-13506-2020-dispoe-sobre-a-declaracao-de-emergencia-de-saude-publica-decorrente-da-pandemia-do-coronavirus-sobre-a-suspensao-de-aulas-na-rede-publica-municipal-de-niteroi-de-16-a-31-de-marco-sobre-as-medidas-de-enfrentamento-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 15 maio 2021.

PEREIRA, M. E. R. SOBRE O TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL NA PANDEMIA: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA. In: CONBRACIS, I. C. B. D. C. D. S.- Ebook. [S.l.]: Realize, 2020. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/editora/ebooks/conbracis/2020/TRABALHO_EV135_MD7_SA_ID912_21112020173328.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2021.

PITOMBO, J. P. Pandemia empareda governadores bolsonaristas e escancara contradições. Folha de São Paulo. [On Line] SP. 30 abr. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/pandemia-empareda-governadores-bolsonaristas-e-es-cancara-contradicoes.shtml>> Acesso em: 15 Mai 2021

SANTANA, M.; ANTUNES, R. A pandemia da uberização e a revolta dos precários. Le Monde Diplomatique Brasil, n. 167, Abril 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-pandemia-da-uberizacao-e-a-revolta-dos-precarios/>>. Acesso em: 30 maio 2021.

SENNA, M. D. C. M.; MAIOR, A. S.; BALDO, V. S. Proteção Social em Tempos de COVID-19: experiências na América Latina. Argumentum, Vitória, 13, n. 1, jan./abr. 2021. 66-80. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/33033/23384>>. Acesso em: 30 maio 2021.

SIGeo - Sistema de Gestão da Geoinformação da Prefeitura de Niterói. Acompanhamento dos Casos de Coronavírus (COVID-19). Prefeitura Municipal de Niterói. RJ. 31 mar. 2021. Disponível em: <<https://experience.arcgis.com/experience/305269f3cdd24839b263c5ab346e1aa7>> Acesso em: 01 Jun 2021.

SILVA, M. D.; CARNEIRO, S. QUE ESTADO É ESSE? DESAFIOS PARA O SERVIÇO SOCIAL NO CONTEXTO. In. Seminário Regional de Políticas Públicas, Intersetorialidade e Família: inflexões da pandemia covid 19 na vida, nas políticas públicas e no trabalho. [recurso eletrônico] / organizadores Maria Isabel Barros Bellini. [et al.], Porto Alegre, n. 1, Out 2020. ISSN 978-65-5623-100-6. Acesso em: 01 jun. 2021.

SILVA, T. D.; NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM TEMPOS DE PANDEMIA: UM LEVANTAMENTO DE MEDIDAS MUNICIPAIS EMERGENCIAIS. Brasília: IPEA (Nota Técnica Nº 74), 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10078/1/NT_74_Diest_Disoc_Populacao%20em%20Situacao%20de%20Rua%20em%20Tempos%20de%20Pandemia.pdf>. Acesso em: 02 maio 2021.

TEIXEIRA, S. M. PREFÁCIO. In: BRAGA, I. A.; FRANÇA, R. M. S. D.; [ORG.], T. C. M. C. Diálogos e vivências com o SUAS em tempos de COVID19. Teresina: EDUFPI: Cancioneiro, 2020. p. 302. ISBN [E-book]: 978-65-86171-97-6.



CAPÍTULO 6



A PERCEPÇÃO SOBRE A PANDEMIA COVID-19 PARA O USUÁRIO: UM ESTUDO DE CASO NA CIDADE DE NITERÓI/RJ

Juliana Paulo e Silva
julianapauloesilvarj@gmail.com
Fundação Municipal de Saúde /
Prefeitura Municipal de Niterói

Tulio Batista Franco
tuliofranco@id.uff.br
Instituto de Saúde Coletiva /
Universidade Federal Fluminense

RESUMO

O objetivo deste capítulo foi analisar a percepção dos usuários sobre as estratégias de enfrentamento da pandemia de Covid-19. O estudo torna-se relevante no contexto atual, diante dos maiores desafios sanitários em escala mundial desse século, a partir do surgimento do novo coronavírus (Sars- Cov- 2). A partir da pesquisa qualitativa sob o enfoque hermenêutico-dialético, foram realizadas entrevistas individuais com cinco usuários da Estratégia Saúde da Família (ESF) no município de Niterói. A análise ressaltou quatro categorias empíricas: “a religiosidade como enfrentamento da pandemia”; “medidas de prevenção no enfrentamento da pandemia”; “a continuidade do cuidado em saúde durante a pandemia”; e “a resposta dos governos à pandemia e a solidariedade”. Os resultados evidenciaram que, a busca pela religiosidade se apresentou como um mecanismo de amparo e conforto das angústias, medo e incertezas durante a pandemia; as pessoas criaram estratégias para minimizar os riscos de transmissão do vírus, mediante suas possibilidades; houve descontinuidade dos cuidados em saúde neste período; e mesmo diante do negacionismo do governo federal, as pessoas acreditaram na ciência e nas medidas de prevenção da Covid-19. Conclui-se que a percepção dos usuários entrevistados sobre a pandemia, reflete os valores e crenças instituídos e atravessados pelas dimensões políticas, econômicas e sociocultural.

Palavras chaves: *Pandemia, Covid-19, Estratégia Saúde da Família*

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019 a China informou à Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre um surto de uma grave doença respiratória, identificada em Wuhan, província de Hubei. Essa nova doença, de uma cepa viral da família *Coronaviridae* (SARS-CoV-2) foi denominada Covid-19. Após diversos casos serem notificados em outros países fora da China, em janeiro de 2020, a OMS declarou emergência internacional em saúde pública. Já em março, com a rápida disseminação em todos os continentes, a OMS declara a Covid-19 como pandemia. Na América Latina, o primeiro caso registrado ocorreu na cidade de São Paulo, em fevereiro de 2020. ¹

Em relação aos serviços de saúde, experiências internacionais identificaram que o atendimento centrado no paciente, durante a pandemia, não se mostrou eficaz e apontaram para a necessidade de uma abordagem mais territorializada, comunitária e domiciliar. ^{2,3}

Neste sentido, a Estratégia Saúde da Família (ESF) se apresenta como um modelo mais adequado para a consolidação e ampliação da Atenção Primária em Saúde (APS) no país, por seus atributos de responsabilidade territorial, orientação comunitária e sua forte capilaridade em todo o território nacional. A articulação do cuidado individual com o coletivo, a integração das unidades de saúde com a comunidade e seus equipamentos sociais, podem prevenir o crescimento exponencial de casos e reduzir sofrimento e mortes. ^{4,5,6}

Segundo a WHO (2021)7, até 17 de agosto de 2021 foram registrados 207.784.507 casos e 4.370.424 no mundo. Os países com maior quantitativo de casos foram os Estados Unidos (36.547.639), seguido pela Índia (32.250.679), Brasil

(20.364.099). Em relação aos óbitos, os Estados Unidos totalizaram 616.711 óbitos, seguido do Brasil que registrou 569.058 óbitos, e Índia com 432.079 óbitos.

A pandemia de Covid-19 é considerada uma crise global, humanitária e sanitária, sendo que no Brasil, este cenário tem demonstrado ser ainda mais profundo, acentuado pela crise política e econômica que o país vivencia nos últimos anos. A ausência de uma coordenação nacional; a negação da pandemia pelo governo federal; a falta de transparência por parte do governo federal na difusão das informações sobre a pandemia; a demora no repasse do recurso financeiro aos estados e municípios, atrelada a desavenças político partidárias; contribuem como um dos fatores que levaram ao Brasil a ser atualmente, o segundo país com maior número de óbitos, e o terceiro em casos confirmados de Covid-19. ^{4,5}

De acordo com as orientações internacionais, algumas medidas devem ser adotadas no enfrentamento da pandemia, tais como: higienização das mãos, uso de máscara, distanciamento social, associadas à testagem adequada, oportuna, com identificação de casos, a busca e rastreamento dos contatos e isolamento domiciliar de casos e quarentena dos contatos, associadas à proteção adequada dos profissionais da saúde. ^{1,5}

Entretanto, para uma parcela da população, dada a condição de extrema desigualdade social, existem fatores limitantes frente à condição de vida e moradia.⁸

Este estudo não pretende responder todas as questões relativas a esta temática, por entender sua complexidade. No entanto, para a implementação de políticas públicas e planos estratégicos de enfrentamento de epidemias se faz necessário compreender sobre a percepção que a população afetada tem sobre o fenômeno.

O objetivo geral deste estudo é analisar a percepção dos usuários da Estratégia Saúde da Família sobre as estratégias de enfrentamento da pandemia de Covid-19 em Niterói.

METODOLOGIA

Adotou-se o caminho metodológico da pesquisa qualitativa, já que é o mais apropriado para apreender aspectos relacionados às percepções, significados, atitudes e ideologias. Fundamenta-se em uma visão dialética da realidade ao levar em consideração as relações estreitas entre o mundo social e natural, entre a consciência e o suporte material e ao entender o homem em seu percurso histórico. ⁹

O local do estudo foi o município de Niterói, que possui aproximadamente, 500 mil habitantes, e está localizado na região metropolitana do Rio de Janeiro. Durante a década de 90, foi implantado o Programa Médico de Família (PMF), que atualmente possui 101 equipes de saúde da família, 17 equipes de saúde bucal e proporciona assistência integral à população que vive em áreas de vulnerabilidade social cobrindo 198.957 pessoas cadastradas, o que corresponde a cerca de 40% da população ¹⁰.

A unidade de saúde escolhida para o estudo foi a Clínica da Família Teixeira de Freitas, que possui 04 equipes de saúde da família. Estas equipes foram selecionadas por desenvolverem ações educativas regularmente, no ano de 2019 (anterior a pandemia), e uma assistência em saúde diferenciada, no que tange o cuidado de pessoas portadoras de doenças crônicas. Participaram do estudo cinco usuários vinculados a estas equipes da ESF.

O critério de seleção dos usuários foi a partir do vínculo estabelecido destes com a unidade básica de saúde. Foram selecionados usuários assíduos na unidade básica de saúde, em 2019, com pelo menos uma vez na semana, para alguma demanda em saúde. Usuários maiores de 60 anos, portadores de doenças crônicas, que tiveram sua rotina alterada no período da pandemia, e seu acompanhamento em saúde realizado de forma remota. O critério de exclusão foi atribuído aos usuários com problemas cognitivos que impeçam a compreensão da pesquisa, e assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Também foram excluídos da pesquisa os usuários terminais sem condições de responder às questões da entrevista, os menores de 60 anos, os usuários que tiveram uma baixa frequência na unidade de saúde em 2019, ou, que não tiveram acompanhamento remoto.

Para atingir os objetivos propostos pelo estudo, foram utilizadas as seguintes técnicas: entrevistas semi-estruturada, observação participante, análise documental e pesquisa bibliográfica.

As entrevistas foram realizadas na unidade básica de saúde, cumprindo todos os protocolos sanitários vigentes, de acordo com o estágio da pandemia, como: uso de máscaras, distanciamento de 2m entre o usuário e a pesquisadora, disponibilidade de álcool gel.

Vale ressaltar, que todos os idosos já estavam vacinados, com as duas doses da vacina, e frequentando a unidade para as consultas de rotina.

Os idosos foram convidados pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) a comparecerem na unidade de saúde para a entrevista, que ocorreram em dias e horários diferenciados, de acordo com a disponibilidade dos entrevistados. As entrevistas tiveram tempo médio de duração de 30 minutos e foram realizadas pela pesquisadora.

Para a realização das entrevistas semiestruturadas foi utilizado um roteiro, servindo de orientação e guia de forma a permitir flexibilidade nas conversas e absorção de novos temas e questões relevantes com os entrevistados. Este roteiro contou com as seguintes perguntas norteadoras: O que você entende até o momento sobre a pandemia? Como está sendo enfrentar a pandemia da Covid 19 para você? O que mudou na sua vida neste período? Quais as estratégias adotadas por você e sua família em relação ao cuidado em saúde?

O registro das entrevistas ocorreu por meio da gravação de áudio, conforme consentimento prévio dos participantes. Após o término das entrevistas, o material de áudio foi transcrito, realizado leituras exaustivas para construção de quatro categorias empíricas, são elas: “a religiosidade como enfrentamento da pandemia”; “medidas de prevenção no enfrentamento da pandemia”; “a continuidade do cuidado em saúde durante a pandemia”; e “a resposta dos governos à pandemia e a solidariedade”.

A análise dos dados da pesquisa se fundamentou na abordagem da análise compreensiva ancorada na hermenêutica dialética por entender que nada se constrói fora da história, do contexto no qual foi produzido e das contradições e conflitos inerentes aos processos sociais.⁹

Realizou-se o estudo conforme as determinações da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde¹¹. A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e aprovada pelo parecer consubstanciado nº 4.698.351. A gestão municipal autorizou sua realização median-

te assinatura do Termo de Anuência Institucional. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

A partir da análise do material de campo, foram construídas 04 categorias empíricas, relatadas a seguir:

A religiosidade como enfrentamento da pandemia

A questão da religiosidade, como recurso no enfrentamento da pandemia, foi uma fala recorrente entre os entrevistados. Dada a complexidade da temática que envolve religiosidade, neste estudo optou-se por empregar a definição de religiosidade como adesão a crenças e a práticas religiosas, de cunho institucional.¹²

O processo saúde-doença é permeado pela sua relação com a religiosidade, que possui raízes histórico-culturais, que perpassa desde a mitologia grega, rituais indígenas, aos saberes e valores das religiões de matrizes africanas e nas passagens bíblicas, que influenciaram e ainda influenciam a cultura ocidental nos tempos atuais.¹³

Esta relação do processo saúde/doença com a religiosidade é atravessada tanto por aspectos que favorecem a saúde e bem-estar, como: sensação de força, poder e controle; alívio do medo e da incerteza perante a morte; diminuição da carga emocional da doença; entre outras, como também alguns aspectos que podem prejudicar o cuidado em saúde, como nos casos da negação da ciência, aos tratamentos científicos propostos, tendo como única explicação aspectos religiosos.

Vale ressaltar, a postura e ideologias de algumas instituições e líderes religiosos, que em diversas situações, incentivam práticas e comportamentos fanáticos, numa perspectiva corporativista em defesa da sua instituição de fé, um projeto de poder em expansão, de apropriação do Estado. Atualmente, a esfera política se constitui por inúmeras bancadas parlamentares de religiosos que legitimam discursos conservadores, preconceituosos e negacionistas.

E nestes momentos de adversidade, onde o medo, a incerteza, a dor e a angústia são predominantes, é comum as pessoas se apegarem a religiosidade como uma estratégia de entender o momento que se está vivenciando e tentar buscar condições e respostas para tais situações.¹⁴

No relato abaixo podemos identificar que a entrevistada por mais que já tivesse a religiosidade muito presente em sua vida, neste momento de pandemia, encontrou neste recurso o suporte necessário para construção de estratégias que deem o conforto e alegrias neste período.

“Aí, veio a pandemia, fechou. Aí tem os culto no lares, aí eles no lar, assim, pelo celular. A gente assistia o culto, eles faziam oração pra gente mesmo, em casa mesmo, pelo celular. Nunca deixou a gente! Senhor tá conosco! ... Sou evangélica, ia pra igreja sempre; a igreja estava fechada. Que eu sou da Maranata, agora que ela começou a abrir nos domingo. Aí é muito bom, tem as irmã pra acolher a gente, as oração, muito bom, a minha alegria é essa”. (Entrevistado 04)

Segundo Scorsolini-Comin et al (2020),¹⁴ a religiosidade atua nos aspectos subjetivos das pessoas, oportunizando o conforto e amparo diante de situações difíceis, cria condições para o enfrentamento de momentos de crise e auxilia na elaboração de aspectos que são complexos de serem compreendidos e solucionados de forma concreta.

Um outro aspecto sobre o enfrentamento da pandemia pela religiosidade, tem relação com a forte influência judaico cristã na cultura ocidental, que traz a alusão de um Deus que controla a vida e a morte, assim como a saúde e a doença, onde indivíduos que obedeciam a lei divina era ofertada a saúde, e os que descumpriam, a doença.¹³

Nos relatos abaixo, podemos identificar as falas sobre a relação da pandemia como um suposto castigo divino, pelo descumprimento de uma lei maior, e por isso a doença.

“Acho que Deus sabe tudo. Tem gente que fala: “Pô, essa doença é maldita. Por que Deus não para?”. Mas tem pessoas que não estava tendo amor próprio com o pai, não tava tendo amor próprio com o irmão, não tava amando filho, tava odiando, brigando dentro de casa. Será que não veio também para unir?”. (Entrevistado 01)

“Eu acho que isso é o final do mundo! Aquela história de Moisés: ninguém acreditou e Deus mandou o vírus pra ensinar a eles que o caminho não era aquele. Então, do jeito que essa vida tá, essa vida tá muito perdida! Ninguém ama mais ninguém, ninguém gosta de mais ninguém, ninguém faz nada por ninguém, a maldade tá no mundo...Eu acho que isso é ensinamento de Deus pra ver se bota o pessoal no lugar deles”. (Entrevistado 05)

A busca por respostas, diante de tantas incertezas no momento da pandemia, aproxima ainda mais ao pensamento das causalidades religiosas, assim como da cura dos males, pela crença e a fé da presença e comando da vida por uma entidade regente, neste caso Deus. Segundo Laplantine (1986)¹⁵, as causas das doenças são colocadas pela igreja como consequências provocadas pelo próprio indivíduo ou grupo, sendo a transgressão de uma lei, onde a reparação só se torna possível a partir do retorno a essas leis.

“É coisa de Deus porque você vê, na Bíblia, lê o versículo no Apocalipse tem tudo isso, tá tudo isso, e vem coisas piores que a gente tem que tá preparada, né?! Pra tudo. Tudo tá na Bíblia, tá escrito, essas peste, essas doença, né? Só pedir a Deus. Só ele pode livrar nossas vida, né?”. (Entrevistado 04)

Entretanto, se por um lado, a busca pela religiosidade pode se apresentar como um mecanismo de amparo e conforto das angústias e incertezas durante uma pandemia, e um eixo capaz de manter a capacidade crítica e tomada de decisão, por outro, também pode se apresentar como um mecanismo de paralização e desresponsabilização frente as situações que exigem ações e práticas individuais e coletivas de mitigação da doença.

Medidas de Prevenção no enfrentamento da pandemia

As evidências científicas acumuladas por décadas pela vigilância epidemiológica no enfrentamento de epidemias apontam que para mitigar os danos e reduzir a mortalidade na população se faz necessário investir em ações preventivas que busquem reduzir a transmissão do vírus, como: ampla testagem, busca ativa de casos para promover o isolamento e o rastreamento de contatos com recomendação de quarentena. Tais medidas visam quebrar as redes de transmissão comunitária da infecção.¹⁶

Além das ações de vigilância epidemiológica, as recomendações da OMS e dos estudos dos países afetados pela Covid-19, apontam a necessidade de implementação de medidas não farmacológicas, como por exemplo: o incentivo à higienização das mãos, e o uso de máscaras faciais; e medidas progressivas de distanciamento social, com restrição ao funcionamento de escolas e universidades, a proibição de eventos de massa e de aglomerações, a restrição de viagens e transportes públicos, a conscientização da população para que permaneça em casa, até a completa proibição da circulação nas ruas, exceto para a compra de alimentos e medicamentos ou a busca de assistência à saúde.¹⁷

As medidas não farmacológicas de cunho individual, como: higienização das mãos e uso de máscaras, são consideradas medidas de baixo custo e alta efetividade, e representam as principais barreiras físicas na transmissão do vírus.

Reconhecidamente, a prática da higienização das mãos pela ação de fricção com água e sabão diminui a ocorrência das infecções preveníveis, reduzindo a morbimortalidade de inúmeras doenças infectocontagiosas, como o caso da Covid-19. Entretanto, a imensa desigualdade social, com populações sem acesso ou com restrição à água, interferem na adesão a essa medida de prevenção, atrelada muitas vezes a fatores como o comportamento humano, incluindo falsas percepções de um risco invisível, e a falta de conhecimento e atitudes para minimizar os riscos.¹⁸

Diversos estudos científicos tem identificado evidências convincentes de que o uso de máscara facial, e políticas de seu uso obrigatório, foram associadas a reduções no número ou na taxa de infecções e mortes por Covid-19. A vantagem do uso da máscara deriva da sua capacidade de limitar a expiração e a inalação de aerossóis contendo partículas do vírus. Estudos também comprovam que o uso de máscara combinada com outras medidas de mitigação recomendadas, protegem não apenas o indivíduo, mas a comunidade em geral¹⁹.

Para o enfrentamento de epidemias, que se propagam rapidamente, causando uma sobrecarga no sistema de saúde e conseqüentemente, aumento no número de mortes, medidas preventivas individuais não são suficientes, se faz necessário a combinação de medidas de alcance comunitário, as chamadas medidas de distanciamento social²⁰. Estas medidas incluem restrições ao funcionamento de escolas, universidades, locais de convívio comunitário, transporte público, além de outros locais onde há aglomeração de pessoas, como eventos sociais e esportivos, teatros, cinemas e estabelecimentos comerciais, que não sejam caracterizados como prestadores de serviços essenciais.

Tais medidas, foram e tem sido implementadas de forma gradual e distinto em diferentes países, estados e municípios, com maior ou menor intensidade, e seus resultados, provavelmente, dependem de aspectos socioeconômicos, culturais, de

características dos sistemas políticos e de saúde, estabelecimento de políticas de proteção social e de apoio a populações em situação de vulnerabilidade, bem como dos procedimentos operacionais na sua implementação, de modo a garantir a adesão de uma relevante parcela da população às medidas.¹⁷

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a competência concorrente de estados, DF, municípios e União na implementação de medidas de enfrentamento à Covid-19. Desta forma, cada estado e município estabeleceu a implementação de medidas de prevenção e mitigação da pandemia.²¹

Em relação ao distanciamento social, evidências científicas apontam que a adoção desta medida é fundamental para frear a transmissão do vírus e, consequentemente, achatar a curva de casos e reduzir a demanda dos serviços de saúde.^{22,23,24,25}

Estudo realizado por Silva et al (2020), caracterizou as medidas de distanciamento social implementadas pelas UF brasileiras, no período entre dia 26 de fevereiro de 2020 à 30 de junho de 2020. Os autores observaram que todas as UF implementaram medidas de distanciamento, em sua maioria durante a segunda quinzena de março de 2020. Paralisação econômica foi implementada precocemente, anterior ao décimo caso por 67% e anterior ao primeiro óbito por COVID-19 por 89% das UF. No entanto, os autores sinalizam a necessidade de outros estudos que possam aprofundar o impacto dessa implementação, tanto na evolução epidemiológica da doença quanto na flexibilização precoce em momentos epidemiológicos inadequados.²²

De acordo com a pesquisa VIGITEL Covid-19 (Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico), que buscou identificar e descrever os padrões de comportamentos de risco e proteção para a COVID-19 na população adulta das macrorregiões do país, no mês de abril de 2020, foi identificado que o percentual de adultos que referiram realizar isolamento social (definido como: ter evitado sair de casa a menos que necessário, ter evitado aglomerações de pessoas ou lugares muito cheios e ter evitado contato próximo com outras pessoas, como cumprimentos ou abraços) foi de 90,9%. Quanto aos adultos que referiram higienizar as mãos frequentemente (seja com água e sabão ou com desinfetante à base de álcool) e superfícies/objetos tocados com frequência foi de 82,7%. E os adultos que referiram realizar práticas complementares de higiene (trocar roupas e sapatos ao chegar em casa e não compartilhar objetos de uso pessoal como toalhas, garrafas, talheres, pratos e copos) o percentual foi de 66,3%.²⁶

Vale ressaltar, que o governo federal desde o início da pandemia, minimiza os efeitos das medidas de prevenção e mitigação da pandemia, assim como dificulta os repasses orçamentários para os estados e municípios e paralisou o Ministério da Saúde, que não exerce o papel de gestor do SUS no enfrentamento da pandemia.^{27,28} Faltaram equipamentos de proteção individual para profissionais de saúde, oxímetros e cilindros de oxigênio, assim como testes para diagnóstico e rastreamento de casos e contatos, nas unidades de saúde; além das oportunidades para aquisição de vacinas terem sido menosprezadas.²⁹

Ao contrário deste cenário, a cidade de Niterói desde do início da pandemia implementou diversas medidas de prevenção e mitigação da Covid-19, que se estruturou em cinco pilares: *distanciamento social* – com a restrição do funcionamento das escolas, fechamento das praias e comércio não essencial; *proteção social* – trans-

ferência de renda aos moradores mais pobres e distribuição de cesta básica aos escolares da rede municipal; *fortalecimento da rede de saúde pública* – hospital exclusivo para pacientes com Covid-19, compra de testes rápidos de Covid-19 e contratação de profissionais de saúde; *comunicação em massa* – lives diárias nas mídias sociais com o prefeito e o gabinete de crise (composto por pesquisadores, epidemiologistas e representantes das secretarias da prefeitura), carros de som e rádio comunitária.³⁰

Outras medidas de prevenção realizadas durante a pandemia na cidade foi a distribuição de 1 milhão de máscaras para a população, com base em uma parceria com 32 pequenas empresas de confecção; a limpeza e desinfecção das ruas da cidade, incluindo as vielas nas favelas, com quaternário de amônio; compra de kits de higiene (água sanitária, álcool gel, sabonete, sabão em pó e detergente). Os kits foram entregues pelos profissionais de saúde, em cada domicílio cadastrado no Programa Médico de Família.

“O prefeito andou dando álcool em gel, o kit, né?! As coisas... depois parou, né? Deu uma vez, duas vezes” (Entrevistado 01).

Esta ação representou uma forma de acolhimento e cuidado desta população, num momento onde a cidade estava completamente fechada, com uma forte campanha para que todos ficassem em casa. Também representou uma forma de mostrar que o serviço de saúde estava presente no território e atuando na prevenção da doença.

Pelo relato abaixo, podemos identificar a noção de igualdade atrelada a Covid-19, que o senso comum incorporou, o que faz com que as pessoas se sintam no mesmo patamar de risco para contrair o vírus e lidar com suas consequências, sem levar em consideração a desigualdade social e de acesso aos serviços de saúde.

“Pandemia... não sei como nem falar, porque é uma coisa muito triste a pandemia. E veio pra assolar o mundo, né? Todos, não é só os pobres, não, o rico, é todo mundo” (Entrevistado 04).

Por conta dos primeiros casos de Covid 19 no Brasil terem sido importados pelas classes média e alta, após viagens ao exterior, criou-se equivocadamente a noção, que a doença atingiria a todos, ricos e pobres, e suas consequências sentidas de forma igualitária e democrática.^{20,29}

Werneck et al (2021),²⁹ no Relatório de Mortes Evitáveis por Covid-19, apresenta diversos estudos científicos que já demonstram a questão da desigualdade social, econômica e étnico-racial em relação aos casos graves e mortes por Covid-19, como: Bermudi, et al (2020)³¹, onde identificou que na cidade de São Paulo, o risco de morte por Covid-19 foi maior nas áreas mais vulneráveis; Peres et al³² (2021) observou que entre os adultos brasileiros internados com Covid-19, os pacientes pretos e pardos apresentaram maior mortalidade dentro do hospital, utilizaram menos recursos hospitalares e apresentaram condições de saúde potencialmente mais graves do que os pacientes brancos; Andrade et al³³ (2020) que identificou maiores chances de morte entre pessoas negras e obesas, e entre moradores de municípios menores, com pelo menos 100 mil habitantes; e Rocha et al³⁴ (2021), que apresenta a desigualdade social e econômica entre as regiões do país, como um fator possivelmente mais determinante nas altas taxas de mortalidade por Covid-19, do que a faixa etária e as comorbidades.

Desta forma, os estudos científicos vem desconstruindo a noção do senso comum, que traz a Covid-19 como uma doença igualitária, que atingiria a todos na mesma magnitude, não levando em consideração aos imensas desigualdades do país.

“Bem, eu entendo que as pessoas têm que se... preservar, que as pessoas não têm que ficar... em aglomeração, né? Usar sempre a máscara, de preferência trocar, botar de molho... de preferência passar — é o que eu faço, né?! — e cuidar, lavar as mãos toda hora” (Entrevistado 01).

No relato acima podemos identificar que as medidas não farmacológicas, como uso de máscaras faciais, higienização das mãos e o distanciamento social estão sendo apropriadas pelas pessoas como um cuidado necessário para evitar a transmissão do Sars-Cov-2.

Em contrapartida, pela observação participante durante a pesquisa, ao percorrer as ruas desta comunidade, é visível que o uso de máscara pela população ocorre, em sua maioria, quando os moradores precisam sair da comunidade para o “asfalto” (pegar ônibus, ir ao banco, supermercado e comércio geral), ou seja, entrar em estabelecimentos que obrigam o uso da máscara.

Mesmo sabendo da necessidade do uso da máscara, como uma medida de prevenção, usar a máscara pode ser desconfortável, principalmente por longos períodos em ambientes quentes, e cobrir o nariz e a boca pode inibir a comunicação verbal e não verbal, especialmente em pessoas com dificuldades de audição, que afeta uma parte da população idosa.¹⁹

O relato abaixo nos traz esta realidade, onde este incômodo físico, junto a dificuldade de compreensão e ser compreendido pelo outro, afeta e pode causar distanciamento nas relações, principalmente entre idosos.

“Eu achei que piorou pra todo mundo. Porque máscara atrapalha falar. Entendeu? E isso aí vai tirando o contato das pessoas, que as pessoas mesmo não entende o que que algumas pessoas tá falando uma com a outra. Então, fica bem complicado. E eu tô de máscara, mas quando eu saio assim sozinho, eu boto ela, mas quando eu chego distante, eu tiro e boto ela no bolso, porque eu não aguento. Incomoda. Acho que incomoda todos nós, né? ... Sufoca um pouquinho, desorienta a gente um pouquinho” (Entrevistado 03).

Entretanto, mesmo com o possível desconforto causado pelas máscaras faciais, o Estudo Longitudinal da Saúde dos Idosos Brasileiros (ELSI-Brasil), realizado por inquérito telefônico (6.149 entrevistas telefônicas) entre os meses de maio e junho de 2020, que teve por objetivo determinar a prevalência de comportamentos preventivos em relação à transmissão pelo coronavírus entre adultos brasileiros com 50 anos ou mais de idade, identificou que entre os adultos que saíram de casa, 97,3% usaram sempre máscaras faciais e 97,3% sempre higienizaram as mãos.³⁵

Neste mesmo estudo, citado acima, onde o distanciamento social foi definido por não ter saído de casa nos últimos 7 dias, foi identificado que somente 32,8% dos participantes do estudo não saíram de casa no período considerado, 36,3% saíram entre 1 e 2 vezes, 15,2% entre 3 a 5 vezes e 15,7% saíram todos os dias. As principais razões para sair de casa foram comprar remédios ou alimentos (74,2%), trabalhar (25,1%), pagar contas (24,5%), atendimento de saúde (10,5%), fazer exercícios (6,2%) e encontrar familiares ou amigos (8,8%).³⁵

“Eu circulava! Saía, saía, saía. Mas depois da pandemia... óh, eu não estou saindo a não ser pra ir pertinho de casa ali..., mas mandar eu ir lá no Al-cântara, eu não tô indo, não” (Entrevistado 02).

O relato acima nos remete as medidas que as pessoas foram encontrando para evitar uma maior exposição ao vírus, que mesmo não deixando de sair de casa, diminuiu a frequência e os trajetos mais longos, de forma a evitar os transportes públicos e outras aglomerações possíveis, e conseqüentemente, aumentar o risco de contrair a doença.

Por outro lado, em relação aos idosos, pelo fato de se verem privados da sua dinâmica social e autonomia, atrelada a dificuldade de acesso e manejo das tecnologias atuais, como internet e uso de celulares, que neste período se apresentam como principais estratégias de entretenimento e suporte para mitigar a solidão e o distanciamento social, podem vir a sofrer danos à sua saúde física e mental.

“Eu saía, ia pra onde eu queria. Mas agora... meus filhos, meus netos não deixam eu sair. E eles não deixam, até pra ir pra igreja, tem que perguntar se eu posso ir... entendeu? Eu achei que pra mim ficou meio complicado. É que não pode sair... entendeu? Eu não posso ir pra casa de umas pessoa ou outra porque eles não deixam. “Papai, o senhor vai pra onde?”. “Deixa eu ir, meu filho, deixa eu passear um pouquinho pra me distrair”... Eles falam assim: “Ah, papai, não vai, não. Fica em casa.” ... Eu fiquei mais preso, né? É, eu fiquei mais preso, não tenho assim, liberdade” (Entrevistado 03).

As mudanças nas rotinas e nas relações familiares, durante a pandemia, tem demonstrado impacto a saúde mental e o bem estar psicológico, principalmente em idosos.

Romero, D.E. et al (2021),³⁶ em estudo descritivo com base nos dados da ConVid – Pesquisa de Comportamentos (ConVid), realizado com idosos brasileiros que participaram de um inquérito virtual de saúde (N = 9.173), nos meses de abril e maio de 2020, identificou que metade dos idosos apresentaram sentimento frequente de solidão pelo distanciamento dos amigos e familiares na pandemia. E a tristeza ou depressão recorrente foi mais expressiva em domicílios com menor renda. Em relação ao gênero, a pesquisa identificou que o sentimento de ansiedade, solidão e tristeza durante a pandemia foi mais acentuado entre mulheres idosas do que entre homens idosos. Os autores trazem que esses resultados podem ser consequência da carga que a mulher tem no cuidado do ambiente domiciliar, aumentado durante a pandemia, quando muitas idosas são responsáveis pelo cuidado de netos, marido, outros idosos e inclusive de filhos.

“Ah, muito difícil, tô acostumada a ter meus filhos, eles sempre viam dormir lá em casa, eles cuidava muito de mim. Agora quando eles vem lá em casa é um longe do outro, né? A gente não pode abraçar. Se tem um aniversário, dia das mãe... tudo é complicado. A gente sente um pouco triste, né? ...O abraço de um filho é muito bom, de um amigo, né?... Meu filho fica até triste quando vai lá em casa. Que ele é acostumado a me abraçar, “Óh, mãe, eu te amo”, e não poder...” (Entrevistado 04).

O distanciamento entre os familiares, pode desencadear sentimento de tristeza e solidão entre idosos, onde o convívio da família, muitas vezes, representa o principal vínculo social e relação de afeto.

Durante a pandemia, muitos estudos identificaram os impactos psicológicos sentidos pela população, principalmente os sentimentos de tristeza e solidão, sendo que nos idosos, estes sentimentos podem desencadear em agravamento do quadro clínico e da capacidade funcional.^{36, 37, 38}

Nas últimas décadas, morar sozinho e envelhecer podem ser considerados os fenômenos demográficos mais relevantes para saúde pública. Durante o envelhecimento, a solidão está associada a riscos de desenvolver doenças coronárias e derrame, independentemente dos fatores de risco tradicionais para as doenças cardiovasculares.^{36, 38}

A fala abaixo, nos remete a realidade da vida cotidiana de muitos brasileiros, que por mais que entendam o contexto de crise sanitária e sigam as medidas preventivas, de acordo com as possibilidades, precisam sair de casa para prover o sustento da família e ainda lidar com outros riscos à saúde, como o tratamento de um câncer. Assim, o risco de contaminação pelo vírus tende a representar mais um risco, entre tantos outros que estas pessoas precisam enfrentar nas experiências concretas de vida.

“Eu me previno. Mas assim, ficar neurótica por causa dessa doença, eu não estou. Porque eu não tenho nem tempo, por causa da minha doença (câncer). Se eu ficar neurótica por causa do vírus, a minha doença (câncer) ataca e eu não vou aguentar o tranco. Então, eu tenho que tá com a cabeça tranquila, pressão tranquila pra poder levar. Mas me previno! Eu só saio pras minhas necessidades: fazer compra — que sou eu a cabeça da casa, sou a única —, eu saio só pra cuidar das minhas coisas, cuido da minha casa; não tendo nada o que fazer: faço um biscoitinho, mas perto de casa! ... Mas eu estou bem, já tomei as duas vacinas, já tomei a vacina da gripe, tô ótima. Agora só falta eu ficar boa do câncer”. (Entrevistado 05)

Nassif- Pires, L. et al (2020)³⁹ aponta sobre os grupos sociais mais vulnerabilizados, pelas intersecções de marcadores sociais de raça/cor, classe e gênero, e historicamente desprotegidos pelas políticas públicas, precisam escolher entre sobreviver às consequências econômicas da crise imposta pela pandemia e correr o risco de ser infectado, adoecer e morrer em decorrência do novo coronavírus.

O crescimento da desigualdade social, com aumento da informalidade, precarização das relações de trabalho, os ataques a proteção social, redução da cobertura do Bolsa Família, redução e atraso na concessão de aposentadorias, e cancelamento de outros benefícios, promovidos nos últimos anos, mas de forma mais incisiva no atual governo, mostra sua face mais perversa de forma aguda neste momento em que a situação sanitária ainda exige distanciamento social para diminuir o contágio, reduzir sofrimento e mortes.⁴

Atrelada a este cenário, a alta prevalência de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no país, que segundo o VIGITEL 2019⁴⁰, das pessoas acima de 65 anos: 59,3% com hipertensão e 23% com diabetes, associada ao risco de severidade pela Covid-19, representa uma grande dificuldade no Brasil para a proteção e prevenção da gravidade da doença entre os idosos.

Desde o início da pandemia, diante da grave crise sanitária, diversos países iniciaram pesquisas sobre possíveis vacinas que pudessem ter alguma resposta efetiva para deter a disseminação do vírus Sar-Cov-2. Ainda em 2020, as primeiras vacinas receberam autorização para uso emergencial em alguns países europeus e nos Estados Unidos e, no dia 17 de janeiro de 2021, a Agência Na-

cional de Vigilância Sanitária (ANVISA) autorizou o uso emergencial de duas vacinas no Brasil.

Entretanto, no período da pandemia, o plano de vacinação, coordenado pelo MS, marcado por atrasos, improvisos, falhas e ausência de metas públicas objetivas. De acordo com o relatório elaborado pela Rede de Pesquisa Solidária ⁴¹ - os principais obstáculos a serem superados podem ser agrupados em quatro categorias: 1) quantidade insuficiente de vacinas e diversidade limitada das bases tecnológicas dos imunizantes; 2) inconsistência na escolha, definição e quantificação dos segmentos populacionais prioritários; 3) baixa cobertura vacinal; 4) limitação e inadequação da produção e da divulgação de dados sobre a vacinação.

Amaku M. et al (2021) ⁴² identificou que o atraso nos calendários de vacinação, acarreta sérias consequências nas taxas de mortalidade, e se o Brasil no início da campanha de vacinação, em janeiro de 2021, tivesse estoque de vacinas e uma taxa de adesão máxima, poderia ter evitado aproximadamente mais de 127 mil óbitos.

A incapacidade e o descaso com a vida, durante a pandemia pelo governo federal, tem sido investigado pela CPI da Covid, que já demonstrou as inúmeras recusas de compra de vacinas desde 2020, e também os esquemas de corrupção e tentativas de superfaturamento em contratos com empresas não oficiais para vendas de imunizantes. ⁴²

“Eu só vi coisa ruim, doutora! É o que eu tenho pra dizer pra senhora disso aí é só coisa ruim. A senhora não poder ver uma televisão?! Uma televisão é... morreu não sei quanto, morreu não sei quanto... meu Deus do céu... entendeu? E a vacina não vem, a vacina não vem, a vacina não vem... “Ai, meu Deus do céu, será que essa vacina não vai vir?”. Até que, é... precariamente o nosso governo tratou o caso, é... e tamo aí, né, nessa situação...” (Entrevistado 02).

Desde o início da pandemia, até o dia 05 de setembro de 2021, o Brasil registrou 583.570 mil óbitos por Covid-19. E após oito meses da campanha de vacinação, o país registrou aproximadamente 201.449.934 milhões de doses aplicadas, destas apenas 62,8% haviam recebido a primeira dose de vacina e somente 31,46% a segunda dose. ⁴³

Países com cobertura vacinal mais adiantadas já identificam impacto significativo nas taxas de mortalidade de alguns grupos populacionais. No Brasil, estudo realizado por Victora et al (2021), ⁴⁴ identificou a relação da vacinação com a diminuição de óbitos por Covid-19 em idosos acima de 80 anos ou mais, e aponta que o rápido aumento da vacinação permanece como a abordagem mais promissora para controlar a pandemia.

Entretanto, diante do cenário instável, com interrupções no calendário vacinal, descontrole nas flexibilizações das medidas de distanciamento social, e diante das altas taxas de transmissão, as medidas preventivas não farmacológicas deverão ser mantidas e acionadas com maior rigor, a depender dos dados epidemiológicos da região.

“Vacina, pra mim, foi ótimo! Porque já tá mais, um pouco, tá livre, né? Só não pode sair do jeito que a gente saía. Tem que se cuidar. Mas foi melhor, graças a Deus. Eu já vacinei, já tomei as duas doses, graças a Deus. Tô bem, né, e agradeço muito” (Entrevistado 04).

A fala acima nos remete a esperança por parte da população ao retorno a uma vida “normal” por meio da vacina. As vacinas disponíveis no Brasil até o mo-

mento, tem eficácia entre 50% e 70%, e protegem os indivíduos contra os quadros mais graves da doença Covid-19 e a morte.

Mesmo diante de tantas informações falsas (denominadas de forma informal como: “*fake news*”) sobre a vacinação e as interrupções no calendário vacinal, o que se apresenta é que as pessoas acreditam na vacina e na sua eficácia no enfrentamento desta doença. No território desta pesquisa, a cobertura vacinal dos idosos com as duas doses da vacina, ficou acima de 90%.

A fala abaixo nos remete a importância e o valor dos pesquisadores e cientistas para a população.

“Eu presto muita atenção quando eu vejo um profissional da CIÊNCIA (ênfatisou), vejo um profissional da ciência falando o que devemos prosseguir, é ali que eu vou! Eu vou... eu tenho que ir pela ciência, entendeu? Pela ciência... não adianta um leigo igualzinho eu, entendeu? Não vai resolver o meu problema, entendeu?” (Entrevistado 02).

Couto et al (2021)⁴⁵ traz a reflexão que apesar do contexto atual da nossa sociedade, que inclui fake news e o negacionismo da ciência, expresso também em outras esferas (como o terraplanismo e o negacionismo climático), a covid-19 parece recolocar a ciência como o principal caminho para o combate à pandemia do novo coronavírus e enaltece os profissionais de saúde como os principais agentes de seu enfrentamento.

Vale ressaltar, que durante todo o período da pandemia a gestão municipal teve um papel atuante a favor da ciência, com ações efetivas de enfrentamento da pandemia, já exposto acima neste capítulo, o que favoreceu a população local a acreditar e seguir, dentro das possibilidades, as medidas de prevenção a Covid-19.

Na contramão do mundo, o Brasil teve redução no investimento em pesquisas científicas, inclusive aquelas que poderiam contribuir no enfrentamento da pandemia. Mesmo diante deste cenário, as instituições científicas e profissionais de saúde estão empreendendo todos os esforços para enfrentar esta crise sanitária.

A continuidade do cuidado em saúde durante a pandemia

A crise sanitária ocasionada pela pandemia de Covid-19 direcionou as formas de atenção nos sistemas de saúde, com foco na estruturação da atenção hospitalar voltada aos casos mais graves da Covid-19, com ações para ampliação do número de leitos, principalmente, de unidades de tratamento intensivo.³

Por conta deste direcionamento para uma rápida resposta no momento de crise, os outros pontos de atenção da rede de saúde sofreram uma reorganização dos fluxos de atendimentos, de forma a diminuir a demanda de pessoas dentro das unidades, por conta da contaminação da doença, e também por conta do maior fluxo de atendimentos de sintomáticos respiratórios, necessitando de um maior número de profissionais de saúde para suprir a demanda.

A diminuição no acesso aos outros serviços de atenção à saúde, como os atendimentos das doenças crônicas não transmissíveis - DCNT (hipertensão, diabetes, câncer, obesidade, entre outras), pode aumentar o risco de complicações e mortes por doenças que já existem tratamento e/ou cura.⁴⁶

As DCNT são as principais comorbidades que aumentam a possibilidade de complicações graves e hospitalizações, das pessoas acometidas com Covid-19. Em 2019, cerca de 72% das causas de morte no Brasil correspondiam a DCNT. Esta taxa pode ser agravada com a falta de acompanhamento e tratamento devido ao isolamento social; aumento do consumo de alimentos ultraprocessados, álcool e tabaco; inatividade física; e falta de leitos decorrentes da crise sanitária.^{47, 48}

Vale ressaltar que a população mais afetada pelas doenças crônicas, são os grupos sociais com maiores privações e mais vulneráveis aos determinantes sociais. Assim, a associação das DCNT em um cenário de desigualdades sociais e econômicas potencializa os efeitos adversos de cada doença individualmente, dado que a COVID-19, por ser considerada uma sindemia, tem efeitos sistêmicos e amplia as iniquidades.^{48,49,50}

Os relatos abaixo, trazem um pouco desta realidade, pelos usuários acometidos pelo acesso restrito aos serviços de saúde durante a pandemia:

“Eu sou hipertensa e meu marido tem diabetes, eu tava sempre indo no posto, com mais frequência. Era exame certinho, de seis em seis meses, ultrassom, que as meninas pede, né, do útero, da mama. Então, eu tava tendo... mas a pandemia, o que ela fez: ela afastou. Então tem várias doenças, que ainda sem ser a da COVID, que as pessoas têm e não podem se cuidar... Então, atrapalhou? Claro que atrapalhou, sim! Não é só a minha vida, não, a vida de muita gente!” (Entrevistado 01).

A diminuição da oferta do acompanhamento clínico e exames para DCNT, associado ao isolamento social, ocasionada pela pandemia, aumenta a angústia e o medo do agravamento destas doenças pelos usuários.

O PMF, no início da pandemia, realizou uma reorganização dos fluxos de atendimento, com foco nas ações de vigilância em saúde, de forma a identificar e monitorar os casos suspeitos da síndrome respiratória no território e ao atendimento clínico destes casos. As consultas eletivas dos portadores de DCNT não foram paralisadas, mas diminuídas e agendadas apenas para o controle dos usuários descompensados. A dispensação de medicamentos foi realizada por um período maior, de forma que o usuário não precisasse ir a unidade, diminuindo assim o fluxo de pessoas e o menor risco de contaminação da Covid-19.

Segundo Malta, D. *et al* (2021),⁵¹ estas mudanças ocorridas nos serviços de saúde, associada ao isolamento social, ocasionaram dificuldades de acesso aos serviços e medicamentos, e conseqüentemente, um aumento dos fatores de risco para as DCNT. Neste cenário imposto pela pandemia de COVID-19 reforça a importância da priorização de uma abordagem integral à saúde da população, de ações de vigilância de doenças e cuidados durante e após a pandemia.

“Pra marcar consulta não dava, não podia. A gente não podia sair. Não podia... Eu tenho médico marcado, tenho cardiologista, tenho... que eu tenho marcapasso, tenho que tá sempre, tem o meu cardiologista, eu tô sem o cardiologista porque não tem” (Entrevistado 04).

As ações de isolamento social, interrupções na prestação de serviços de saúde, bem como o medo de comparecer às unidades de saúde, resultaram em consultas eletivas reduzidas e menor acesso nos tratamentos de alta prioridade para pacientes com DCNT 52.

Vale ressaltar, que antes da pandemia, o acesso a rede especializada, já era dificultado pela falta de investimentos na contratação de especialistas, estrutura das unidades de saúde, frágeis mecanismos de referência e contrarreferência, provocando barreiras de acesso aos serviços especializados. Durante a pandemia, pela reestruturação dos serviços de saúde e normatizações de afastamento dos profissionais de saúde com comorbidades e idade avançada, este acesso ficou cada vez mais escasso, dificultando ainda mais a continuidade do cuidado em saúde.

Estudo realizado pela OPAS (2020), 52 entre os países das Américas, demonstra que, apesar de manterem os serviços ambulatoriais de DCNT, o acesso esteve limitado em 64% dos países. Os principais motivos citados incluíram: o cancelamento dos serviços de atendimento eletivo (58%), a realocação da equipe clínica para a resposta ao COVID-19 (50%) e o não comparecimento dos indivíduos aos atendimentos de saúde (50%).

No Brasil, pesquisa realizada pela Rede ConVid, durante a pandemia, com 45.161 entrevistados acima de 18 anos, apontou que os indivíduos com DCNT referiram maior procura e dificuldades na utilização de serviços de saúde durante a pandemia.⁵¹

Este cenário, aprofunda ainda mais as desigualdades já existentes de acesso aos serviços de saúde, potencializando o agravamento das condições de saúde dos grupos sociais mais vulneráveis. Assim, se faz necessário que a gestão dos serviços de saúde elabore estratégias de respostas à COVID-19, para que consigam garantir o direito à saúde.

A resposta dos governos à pandemia e a solidariedade

Desde o início da pandemia, o governo federal minimizou a gravidade da Covid-19, com descrédito nas orientações científicas, e uma falsa dicotomia entre “salvar vidas” versus “salvar a economia”. Esta escolha política, levou o país aos piores índices em números de casos e óbitos de Covid-19 no mundo, e uma das piores recessões econômica dos últimos tempos, ou seja, não houve implementação de políticas efetivas para o enfrentamento da pandemia e também não obtivemos melhorias nas taxas de emprego e renda.^{4,29}

A conjugação de diversas ações e estratégias enganosas e contrárias as orientações científicas realizadas pelo governo federal, contribuíram para o agravamento da pandemia, como: desestímulo ao uso de máscaras; a promoção de aglomerações; adoção de um programa oficial e ineficaz para o “tratamento precoce” (como a hidroxiquina e a ivermectina – criando uma falsa sensação para a população de cura da doença); a tese de “imunidade de rebanho”; déficit de testagem, rastreamento de contatos e monitoramento dos casos; a falta de logística na compra e distribuição de insumos e equipamentos; a opção reiterada de não comprar vacinas desde 2020 associada a uma campanha de desestímulo à vacinação, as descontinuidades administrativas no MS; e políticas insuficientes e intermitentes de auxílio emergencial e para a expansão do sistema de saúde.^{4,29,47}

Segundo Caponi (2020),⁵³ *“a pandemia coloca frente a frente duas estratégias biopolíticas de gestão da epidemia, uma que aposta na defesa ao direito à vida, direito à saúde, direito a uma morte digna, ciente de que só poderemos recuperar nossa economia já debilitada se aceitamos cuidar-nos entre todos; outra que refor-*

ça e reivindica a lógica neoliberal centrada na ideia de assumir os próprios riscos e expor as populações à morte, com todas as características definidas por Achille Mbembe (2011) como necropolítica”.

Estas “não” respostas ao enfrentamento da pandemia, associada a desproteção social e do trabalho, promovida pelo governo federal nos últimos anos, no período da pandemia mostra sua face mais perversa de forma aguda, com índices alarmantes de desemprego (14,7%)⁵³, extrema pobreza (12,8%)⁵⁴ e fome (9%).⁵⁴

Giovanella, L. et al (2020)⁴, aponta sobre os dados da pandemia já mostram maiores taxas de óbitos entre populações de menor renda e entre pessoas negras, e o Inquérito sorológico nacional realizado pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) mostrou que a incidência nos 20% mais pobres da população (4,1%) é mais do que o dobro da incidência entre os 20% de maior renda (1,8%).

Neste cenário, da incapacidade das ações do poder público e das dificuldades vivenciadas pela população mais vulnerável, relacionadas à perda parcial ou total de renda, inúmeras redes e articulações locais de moradores e sociedade civil, criaram iniciativas de enfrentamento à disseminação do vírus nas comunidades e suporte das famílias que perderam suas rendas. Uma destas iniciativas, foi a auto-organização comunitária em Paraisópolis (SP), que serviu de exemplo para inúmeras outras favelas em todo país.^{8,30}

Como foi o caso da experiência de Niterói, relatada no Dossiê das Favelas, onde o Banco Comunitário do Preventório, juntamente com outras organizações de Economia Popular e Solidária, protagonizou a criação do Comitê de Solidariedade Ações e Lutas que vem articulando, desde o início da pandemia, uma série de ações de apoio aos moradores de três favelas de Niterói – Morro do Preventório, Jurujuba e Jacaré. A articulação nos territórios se dá através da mobilização de lideranças comunitárias, organizadas em oficinas e divididas em grupos por território de atuação. As ações têm como objetivo apoiar as famílias no enfrentamento dos desafios impostos pela pandemia, em especial pessoas que trabalham na economia informal, idosos, mulheres e pessoas em grupo de risco e que perderam sua fonte de renda.⁸

Vale ressaltar que as ações de solidariedade já são comumente tecidas a partir da partilha das experiências, como: a violência, a fome, o sofrimento, e as inúmeras violações de direitos, vivenciadas cotidianamente nas favelas do país. Mas que durante a pandemia, se manifesta com mais intensidade e potência, face a incapacidade do governo na implementação de ações efetivas para o controle da disseminação do vírus, e de prover as necessidades básicas nestes territórios mais vulneráveis.³⁰

No relato abaixo, podemos identificar o sentimento e o desejo de se ter ações mais solidárias, visto as dificuldades econômicas que muitas famílias enfrentam com o desemprego, ausência de auxílios e benefícios, para o sustento das necessidades básicas, e o aumento do trabalho informal, ao mesmo tempo em que as orientações são por manter o distanciamento social. Mas, também traz a solidariedade para além das questões materiais, a ação solidária que envolve o cuidado coletivo, o cuidado com o outro, já que as ações de prevenção da Covid-19, como uso de máscaras, distanciamento social e vacinação são ações de cunho coletivo.

“Então, eu penso assim: vamos ajudar um ao outro, vamos ser mais solidários, vamos se cuidar! Entendeu? Se tiver condições de ajudar — não financeiramente, tá todo mundo na crise, né?! —, muitas pessoas perderam o emprego; eu fiquei numa situação difícil, eu não tive direito a nenhuma pensão, entendeu? Tô trabalhando numa pensão hoje, mas é de freelancer, três vezes na semana, duas... também tá fraca, a mulher também não pode me manter todo dia” (Entrevistado 01).

Diante da incapacidade do governo federal na coordenação das ações de enfrentamento da pandemia, alguns municípios, como o caso de Niterói, que além das medidas de vigilância em saúde, também implementou o programa de transferência de renda, visando diminuir o impacto e a desigualdade social, para a população mais vulnerável.

“O Rodrigo Neves também me presenteou, vários moradores de Niterói, com cartão de quinhentos reais, eu compro os remédios e faço compra. Entendeu? As coisas tão muito caras!” (Entrevistado 01).

Apesar deste auxílio representar, para muitas famílias, a única fonte de renda durante este período da pandemia, ainda é insuficiente frente a crise econômica do país, e consequente aumento de preço dos itens básicos de alimentação, saúde e moradia.

Vale ressaltar, que desde o início da pandemia o governo municipal de Niterói, realizou estratégias de comunicação diária com a população, pelas redes sociais e carros de som, sobre a importância da adoção das medidas de proteção da Covid-19, como o distanciamento social, uso de máscara, higienização das mãos e vacinas, visando mitigar ao máximo a transmissão do vírus na cidade. Em contrapartida, o governo federal, a todo momento negligenciou tais medidas de proteção à Covid-19, conforme relato abaixo:

“Olha... muitos, muitos tão dando em cima, tão aconselhando, tão falando, falando, falando, mas o único que eu tô danada da vida é com o Bolsonaro! Porque Bolsonaro já teve a COVID, já teve o negócio todo, e ele tá dizendo que não é nada daquilo. Ele sai com a patota dele toda sem máscara! E ele não tá nem aí pra gente, ele quer viver o mundo dele, e o pessoal tá criticando ele, tá julgando ele, por quê? Ele sendo o nosso governante, era pra ele dar conselho pra gente se salvar, mas ele não tá nem aí! Então, muitos tão direitinho, tão dando conselho, tão falando: “Não ficam, não ficam andando a toa pela rua!”, “Cuidado! Olha o vírus! Óh o vírus!”. O Bolsonaro quer é sair por aí pelo mundo! Agora, tem muitos bons. E o Bolsonaro tá na dele, quem somos nós pra julgar? Então, é isso!” (Entrevistado 05)

O negacionismo pelas orientações científicas e o desprezo pelas vidas perdidas durante a pandemia, por parte do governo federal, impediu a realização de campanhas sanitárias informativas, e dificultou a aquisição de máscaras, testes para rastreamento, vacinas, respiradores, oxigênio, entre outros. Além de propagar a desinformação, o incentivo a tratamentos precoces ineficazes, a falta de transparência nas informações de registros de casos e óbitos da Covid-19 e o uso do orçamento público em ações não eficazes, no período da pandemia.

Para o controle de uma epidemia é fundamental a transparência nas informações dos registros. Vale ressaltar que a divulgação dos consolidados das análises epidemiológicas, por estados e municípios, sempre foi realizada pelo Ministério da

Saúde, diante de qualquer epidemia. No caso da Covid-19, a divulgação da evolução da pandemia no país iniciou com frequência diária, mas foi interrompida, o que causou a desconfiança nos dados apresentados pelo MS somado a subnotificação por falta de testes. A partir deste fato, foi criado um Consórcio de Imprensa, em parceria com os estados e municípios, para contabilização e divulgação dos dados nos veículos e comunicação em massa. ⁴

Diante das inúmeras denúncias, em 13 de abril de 2021, deu início a abertura da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com o objetivo de apurar as ações e omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia de Covid-19 no país.

“Olha, eu acho que... a população errou muitos por não ter conhecimento. E o governo errou sabendo o que que ele tava fazendo. A população, muitos errou por não saber do que se tratava, agora, as autoridades erraram sabendo o que que tava fazendo, como você tá vendo aí na tal de CPI, o bafafá que tá aí...Um governo em tão pouco tempo ter três ministros de saúde? Alguma coisa tá errada, não tá? Alguma coisa tá errada.” (Entrevistado 02)

As experiências acumuladas ao longo dos anos pelas instituições científicas no enfrentamento de epidemias infecto contagiosas, os estudos e relatos dos países que já estavam com a transmissão do novo coronavírus em curso, e as orientações das comunidades científicas e OMS, não foram reconhecidas para o planejamento das estratégias e respostas efetivas para supressão e mitigação da transmissão do vírus Sars-cov-2 no país.

A descontinuidade administrativa no Ministério da Saúde, durante a pandemia, com a troca de quatro ministros, evidencia uma falta de condução das respostas necessárias à pandemia. Vale ressaltar, a troca não apenas dos ministros da saúde, como também dos cargos técnicos por militares.

Ahmed et al. (2020) ⁵⁶ apontam que a desinformação e a má comunicação afetam desproporcionalmente indivíduos com menos acesso a canais de informações, sendo assim mais propensos a ignorar as recomendações das instituições de saúde em relação as medidas de prevenção.

A desinformação propagada durante a pandemia, incitando -se dúvidas e falsas esperanças à população, associada aos pensamentos da causalidade religiosa, onde todos os males que afligem o indivíduo está relacionado a uma divindade, cria uma desresponsabilização para com o poder público.

“Eles jogam pro governo, o governo não tem nada a ver, né? Pra mim ele não tem culpa, não. Não tem. E a gente dá graças a Deus porque eles ainda tá ajudando os pobres por esse dinheirinho que eles bota... tão dando, né? Àqueles que necessita. É, porque aumentou tudo, né? Aumentou tudo. Tudo aumentou. A carne, os pobres não tá nem podendo comer a carne mais. Tudo aumentou...O governo tá fazendo o que pode. Porque é muita gente que precisa, menina. É muita gente.” (Entrevistado 04)

Antes da pandemia, o país já atravessava uma crise econômica e política, o que acentuou ainda mais com a crise sanitária, com aumento da inflação (que chegou a 9% no acumulado de 12 meses até julho/21) e a consequente alta dos preços dos itens básicos, como a alimentação. Diante deste cenário, e com uma taxa de desemprego a 14,7% no país, os grupos sociais mais vulneráveis sofrem os profundos impactos das condições de renda e emprego, agravada pela pandemia. ⁵⁴

Segundo Ribeiro-Silva RC et al (2020),⁵⁷ os riscos para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a fome dos brasileiros já vinham se apresentando desde 2016, com o retorno do Brasil ao Mapa da Fome, o avanço de políticas neoliberais, sendo agora aprofundados pela emergência da COVID-19.

O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid -19 no Brasil,⁵⁵ que entrevistou moradores de 2.180 domicílios das cinco grandes regiões do país, no mês de dezembro de 2020, nos traz a dimensão de como a desigualdade social tem afetado as famílias mais vulneráveis, principalmente, ao considerar as intersecções de marcadores sociais de raça/cor, gênero e classe. Dos moradores entrevistados, 55,2% estavam em insegurança alimentar, sendo que 9% conviviam com a fome. A insegurança alimentar grave foi seis vezes maior quando esta pessoa estava desempregada, e quatro vezes maior entre aquelas com trabalho informal. A insegurança alimentar grave das famílias foi maior quando esta pessoa era do sexo feminino, ou autodeclarada preta/parda ou com menor escolaridade.

De forma a garantir um aporte financeiro para as famílias, numa tentativa de frear os impactos econômicos provocados pela pandemia de Covid-19, o Congresso Nacional aprovou o auxílio emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, para trabalhadores informais, inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e beneficiários do Bolsa Família. Entretanto, apesar da importância do auxílio emergencial, para suprir as necessidades básicas dos indivíduos, o valor foi insuficiente e não atingiu parte da população que não conseguiu se cadastrar no aplicativo, além dos moradores em situação de rua.

A implementação do auxílio emergencial, pode assumir faces de diferentes motivações, que perpassam suprir as necessidades básicas do indivíduo, como também movimentar a economia com a injeção de recursos para o consumo, amenizando com isso a recessão econômica. Além disso, cria-se um caráter de generosidade que traz em sua essência as várias instâncias de poder, que se utilizam disso com objetivos políticos e não da garantia de direitos.⁵⁸

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo permitiu identificar que a percepção sobre a pandemia, dos usuários entrevistados, foi permeada pelo contexto social da realidade vivenciada durante este período, ultrapassando a dimensão individual. A busca pela religiosidade se apresentou como um mecanismo de amparo e conforto das angústias, medo e incertezas durante uma pandemia; que as pessoas criaram estratégias para minimizar os riscos de transmissão do vírus, dentro das suas possibilidades; que houve descontinuidade dos cuidados em saúde neste período; e que mesmo diante do negacionismo do governo federal, os usuários entrevistados acreditam na ciência e nas medidas de prevenção da Covid-19.

A crise sanitária, associada a crise política e econômica, desvelou a imensa desigualdade social que assola o país, fazendo com que os grupos sociais mais vulneráveis, sejam os mais afetados pela doença. Assim, os mecanismos de proteção

social, se tornam fundamentais para a sobrevivência e maior adesão as medidas preventivas de enfrentamento à pandemia.

Se, no primeiro momento da pandemia, houve centralidade do cuidado hospitalar, agora se faz necessário investir na APS e no fortalecimento da rede de atenção à saúde, de forma a garantir a continuidade do cuidado em saúde nos seus diferentes níveis.

Entretanto, é preciso ter um outro olhar para este território, neste momento em que as famílias estão atravessadas pela dor, luto, medo e fome, e fortalecer as redes de solidariedade e o apoio social.

REFERÊNCIAS

1 World Health Organization. Coronavirus disease (COVID-2019): situation report 72. Genebra: World Health Organization; 2020. Disponível em: [https:// www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200401-sitrep-72-covid-19.pdf?sfvrsn=3dd8971b_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200401-sitrep-72-covid-19.pdf?sfvrsn=3dd8971b_2)

2 Nacoti, Mirco et al. At the Epicenter of the Covid-19 Pandemic and Humanitarian Crises in Italy: Changing Perspectives on Preparation and Mitigation. NEJM Catalyst Innovations in Care Delivery. Vol. No. | March 21, 2020. Disponível em: <https://apsredes.org/em-artigo-publicado-no-jornal-cientifico-nejm-catalyst-innovations-in-care-delivery-medicos-do-hospital-papa-giovanni-xxii-em-bergamo-no-epicentro-da-covid-19-na-italia-falam-sobre-a-importancia-d/>

3 Medina M.G., et al. Atenção Primária à Saúde em tempos de Covid-19: O que fazer? Cad. Saúde Pública. 2020; 36(8):e00149720.

4 Giovanella L, Medina M.G, Aquino R, Bousquat A. Negacionismo, desdém e mortes: notas sobre a atuação criminoso do governo federal brasileiro no enfrentamento da Covid-19. Saúde Debate | Rio de Janeiro, v. 44, n. 126, p. 895-901, jul-set 2020.

5 Bousquat A, et al. Desafios da Atenção Básica no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no SUS. Relatório de Pesquisa. USP, Fiocruz, UFBA, UFPEL, OPAS Brasil. Rede de Pesquisa em Atenção Primária à Saúde da Abrasco. Rio de Janeiro: Rede de Pesquisa em APS Abrasco. Agosto de 2020.

6 Sarti T.D, Lazarini WS, Fontenelle L.F, Almeida, A.P.S.C. Qual o papel da Atenção Primária à Saúde diante da pandemia provocada pela COVID-19? Epidemiologia em Serviços de Saúde, Brasília, 29(2):e2020166, 2020.

7 WHO. World Health Organization. WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. 2021. Disponível em: <https://COVID19.who.int/>. Acesso em: 17/08/2021.

8 Britto, A.L. et al. A pandemia de COVID-19 na RMRJ: impactos e desafios em uma ordem urbana marcada por desigualdades e vulnerabilidades socioespaciais. In: As metrópoles e a Covid-19: Dossiê Nacional. (Org). Rio de Janeiro, 2020.

- 9 Minayo, M.C.S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 12ª ed. São Paulo: HUCITEC, 2010.
- 10 Junior, A. G. S.; Latgé, P. K.; Oliveira, R. A. T.; Franco, C. M.; Vasconcelos, M. C. V. A experiência de Niterói no enfrentamento da COVID 19: notas preliminares sobre a articulação de políticas sociais e de saúde. APS em Revista. Vol. 2, n. 2, p. 128-136 | Junho – 2020.
- 11 Conselho Nacional de Saúde. Resolução N° 466, de 12 de dezembro de 2012.
- 12 Faria, J.B.; Seidl, E.M.F. Religiosidade e Enfrentamento em Contextos de Saúde e Doença: Revisão de Literatura. Psicologia: Reflexão e Crítica, 2005,18 (3), pp.381-389
- 13 Botelho, J.B. Medicina e religião: conflitos de competências. Manaus: Metro Cubico, 1991.
- 14 Scorsolini-Comin, F. et al. A Religiosidade/Espiritualidade como Recurso no Enfrentamento da Covid-19. Revista de Enfermagem do Centro Oeste Mineiro. 2020;10:e3723.
- 15 Laplantine, F. A doença e o sagrado, a medicina e a religião, a cura e a salvação: da antropologia médica à antropologia religiosa. Em Antropologia da doença. 1986. São Paulo: Martins Fontes, 213-251.
- 16 Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Doenças não Transmissíveis. Guia de vigilância epidemiológica Emergência de saúde pública de Importância nacional pela Doença pelo coronavírus 2019 – covid-19/ Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/guia-de-vigilancia-epidemiologica-covid-19/view>.
- 17 Aquino EML et al. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, 25(Supl.1):2423-2446, 2020.
- 18 Oliveira AC, Lucas TC, Iquiapaza RA. O que a pandemia da Covid-19 tem nos ensinado sobre adoção de medidas de precaução? Texto & Contexto Enfermagem 2020, v. 29: e20200106. ISSN 1980-265X.
- 19 John T. Brooks, MD1; Jay C. Butler, MD1. Effectiveness of Mask Wearing to Control Community Spread of SARS-CoV-2. JAMA. 2021;325(10):998-999.
- 20 Oliveira AC, Lucas TC, Iquiapaza RA. O que a pandemia da Covid-19 tem nos ensinado sobre adoção de medidas de precaução? Texto & Contexto Enfermagem 2020, v. 29: e20200106. ISSN 1980-265X.

- 21 Supremo Tribunal Federal (BR). STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. Brasília: STF; 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/porta1/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>
- 22 Silva LLS et al. Medidas de distanciamento social para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil: caracterização e análise epidemiológica por estado. Cad. Saúde Pública 2020; 36(9):e00185020.
- 23 European Centre for Disease Prevention and Control. Considerations relating to social distancing - tancing measures in response to the COVID-19 epidemic. Disponível em: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/considerations-relatingsocial-distancing-measures-response-covid19-second>.
- 24 World Health Organization (WHO). Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease (COVID-19). Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/whochina-joint-mission-on-covid-19-finalreport.pdf?sfvrsn=fce87f4e_2
- 25 Courtemanche C, Garuccio J, Le A, Pinkston J, Yelowitz A. Strong social distancing measures in the United States reduced the COVID-19 growth rate. Health Affairs. July, 2020;39:1237-46.
- 26 Brasil. Boletim Epidemiológico 11 – COE-COVID19 – 17 de abril de 2020.
- 27 Campos, Gastão W. S. O pesadelo macabro da Covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020, e00279111.
- 28 Conselho Nacional de Saúde. Carta aberta: CNS em defesa da vida, da democracia e do SUS. 29 abr. 2020. Disponível em: < <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1140-cartaaberta-do-conselho-nacional-de-saude-em-defesa-da-vida-da-democracia-e-do-sus> >. Acesso em: 06 maio 2020.
- 29 Werneck, G. L. et al. Mortes evitáveis por Covid-19 no Brasil. Junho 2021
- 30 Santos, B.S. O futuro começa agora: da pandemia à utopia. 1. Ed., Jan. 2021 – São Paulo: Boitempo, 2021. ISBN978-65-5717-038-0
- 31 Bermudi PMM, Lorenz C, Aguiar BS, et al. Spatiotemporal dynamic of COVID-19 mortality in the city of São Paulo, Brazil: shifting the high risk from the best to the worst socio-economic conditions. arXiv, 2020. arXiv preprint, 2008.02322.
- 32Peres IT, Bastos LSL, Gelli JG, et al. Sociodemographic factors associated with COVID-19 in-hospital mortality in Brazil. Public health, 2021. 192(5):15-20.
- 33 Andrade CLT, Pereira CCA, Martins M, et al. COVID-19 hospitalizations in Brazil's Unified Health System (SUS). PloS One, 2020. 15(12):e0243126.

- 34 Rocha R, Atun R, Massuda A, et al. Effect of socioeconomic inequalities and vulnerabilities on health-system preparedness and response to COVID-19 in Brazil: a comprehensive analysis. *The Lancet Global Health*, 2021
- 35 Lima-Costa MF et al. Distanciamento social, uso de máscaras e higienização das mãos entre participantes do Estudo Longitudinal da Saúde dos Idosos Brasileiros: iniciativa ELSI-COVID-19. *Cad. Saúde Pública* 2020; 36 Sup 3:e00193920
- 36 Romero DE et al. Idosos no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil: efeitos nas condições de saúde, renda e trabalho. *Cad. Saúde Pública* 2021; 37(3):e00216620
- 37 Pantell M, Rehkopf D, Jutte D, Syme SL, Balmes J, Adler N. Social isolation: a predictor of mortality comparable to traditional clinical risk factors. *Am J Public Health* 2013; 103:2056-62.
- 38 Valtorta NK, Kanaan M, Gilbody S, Hanratty B. Loneliness, social isolation and risk of cardiovascular disease in the English Longitudinal Study of Ageing. *Eur J Prev Cardiol* 2018; 25:1387-96.
- 39 NASSIF-PIRES, L. et al. We need class, race, and gender sensitive policies to fight the covid-19 crisis. *Multiplier Effect*, New York, 2 abr. 2020. Disponível em: Acesso em: 8 jul. 2021
- 40 Brasil. *Vigitel Brasil 2019 : vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico : estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019 / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças não Transmissíveis. – Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel_brasil_2019_vigilancia_fatores_risco.pdf ISBN 978-85-334-2765-5*
- 41 Rede de Pesquisa Solidária. Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade - Boletim N°. 28. 12 de março de 2021
- 42 Amaku M, Covas DT, Massad, et al. Modelling the Impact of Delaying Vaccination Against SARS-CoV-2. Assuming Unlimited Vaccines Supply. *MedRxiv*. 2021. Disponível em: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.02.22.21252189v1.full.pdf+html>
- 43 Gilberto M. A, et al. CPI da Covid desnuda a política externa negacionista. *Brasil de Fato | São Paulo (SP) | 26 de Julho de 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/07/26/artigo-cpi-da-covid-desnuda-a-politica-externa-negacionista>*
- 44 O Globo. Vacinação contra a Covid: mais de 201 milhões de doses foram aplicadas no Brasil; 31,45% estão totalmente imunizados. *Portal G1 | 05 de setembro de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2021/09/05/vacinacao-contr-a-covid-mais-de-201-milhoes-de-doses-foram-aplicadas-no-brasil-3145percent-estao-totalmente-imunizados.ghtml>*

45 Marcia Thereza Couto, Carolina Luisa Alves Barbieribi, Camila Carvalho de Souza Amorim Matosa. Considerações sobre o impacto da covid-19 na relação indivíduo-sociedade: da hesitação vacinal ao clamor por uma vacina. Saúde Soc. São Paulo, v.30, n.1, e200450, 2021.

46 Pan American Health Organization. Diretora da OPAS afirma que luta contra a pandemia de COVID-19 deve incluir tratamento de doenças crônicas. Washington, D.C.: Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/26-5-2020-diretora-da-opas-afirma-que-luta-contr-pandemia-covid-19-deve-incluir>

47 V Relatório Luz da Sociedade Civil - Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável. Brasil – 2021. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2021/>

48 Malta D.C. et al. Doenças crônicas não transmissíveis e mudanças nos estilos de vida durante a pandemia de COVID-19 no Brasil. Revista Brasileira de Epidemiologia. 2021; 24: E210009.

49 Abrams EM, Szeffler SJ. COVID-19 and the impact of social determinants of health. The Lancet 2020; 8(7): 659-61. Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2213-2600%2820%2930234-4>

50 Horton R. Offline: COVID-19 is not a pandemic. The Lancet. 2020; 396(9): 874. Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2932000-6>

51 Malta DC et al. Uso dos serviços de saúde e adesão ao distanciamento social por adultos com doenças crônicas na pandemia de COVID-19, Brasil, 2020. Ciência & Saúde Coletiva, 26(7):2833-2842, 2021

52 Organização Pan-Americana da Saúde. Informe de la evaluación rápida de la prestación de servicios para enfermedades no transmisibles durante la pandemia de COVID-19 en las Américas, 2020:1-8. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52283/OPSNMHNVCVID-19200024_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y

53 Sandra Caponi. Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. Estudos Avançados 34 (99), 2020.

54 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>

55 Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) - Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021. ISBN: 978 65 87504 19 3. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>

56 Ahmed F. et al. Why inequality could spread covid-19. The Lancet. 2020; 5 (5): e240.

Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2468-2667%2820%2930085-2>

57 Ribeiro-Silva RC et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(9):3421-3430, 2020.

58 Correia, D. et.al. Auxílio emergencial no contexto de pandemia da COVID-19: garantia de uma proteção social? Dossiê especial – Pandemia coronavírus, política e Atenção Primária à Saúde. *Journal of Management /Primary Health Care*, 2020;12:e37.



CAPÍTULO 7



SAÚDE DO TRABALHADOR E O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19

Adriana Cersosimo

adriana.pia88@gmail.com

Fundação Municipal de Saúde /
Prefeitura Municipal de Niterói

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez

martiusrodriguez@id.uff.br

Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /
Universidade Federal Fluminense

Marcia Mascarenhas

Fundação Municipal de Saúde /
Prefeitura Municipal de Niterói

Maurício de Souza Leão

msleao@id.uff.br

Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /
Universidade Federal Fluminense

RESUMO

Com 114 países registrando casos de infecção pelo Corona Vírus 19, em 11 de março de 2020, foi decretado o estado de pandemia pelo diretor geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), Tedros Ghebreyesus. A notícia provocou grande reviravolta não só na vida das pessoas, como em todas as estruturas governamentais que precisaram redirecionar planejamentos e ações a esse enfrentamento. Os sistemas e serviços de saúde precisaram rapidamente, se reorganizar e se reestruturar, assim como os próprios profissionais de saúde, em especial os da linha de frente. Foram necessárias capacitação e adaptação à condição sanitária pandêmica para que pudessem não somente prestar atendimentos e cuidados aos infectados, de maneira apropriada, como, ao mesmo tempo, protegerem-se de suas vulnerabilidades, por estarem muito expostos e tentando manter íntegras suas próprias condições de saúde. Pretende-se, neste capítulo, evidenciar os significativos impactos sofridos por esses profissionais da linha de frente das unidades de emergências da Fundação Municipal de Saúde (FMS) da cidade de Niterói-RJ, a partir de suas percepções vividas nesse período, que foram colhidas através de questionário aplicado por meio de plataforma virtual (*Google forms*) de forma voluntária e com consentimento livre e esclarecido, e assim subsidiar órgãos como o Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) e mostrar com os resultados obtidos, a importância de políticas públicas fortalecidas voltadas à saúde dos trabalhadores.

Palavras chave: Saúde do trabalhador, Enfrentamento, Pandemia, COVID-19.

1. INTRODUÇÃO

No final de 2019, na cidade de Wuhan, na China, aparecia uma infecção respiratória que rapidamente se disseminou entre a população local em especial os trabalhadores e clientes de mercado atacadista de frutos de mar^(1,14), causando casos graves de pneumonia, com muitos evoluindo ao óbito. O agente causador da doença era ainda desconhecido, igualmente seu manejo. Logo em seguida, o mundo todo se deparou com uma doença que viria trazer pânico, incertezas e forte desorientação às pessoas que muito assustadas foram em alta velocidade sendo vítimas de um grande desafio: o enfrentamento a uma infecção por um vírus altamente disseminador e que ninguém sabia exatamente como lidar.

Em 13 de março de 2020, quando a OMS⁽¹⁵⁾ declarou como pandemia a infecção pelo então identificado vírus, o SARS-CoV2 (COVID-19), denominado COVID-19, as atenções se voltaram para essa situação sanitária grave que viria ser prioridade e essencialmente necessária, pois que convulsionou a vida e as rotinas de todos os povos mundo afora, inclusive, pelo grande impacto econômico que provocou⁽⁸⁾.

A rápida disseminação pelas vias aéreas, o desconhecimento dos mecanismos de ação do agente tão recentemente identificado, as notícias disseminadas pelas mídias e redes sociais de maneira intensa, enfim, tudo isso trouxe uma assustadora sensação de que o mundo iria acabar e uma pandemia como essa, que há 100 anos não se via nessas proporções, deu início a novos e incertos tempos.

As pessoas começaram a se infectar. Uma grande maioria passava por sintomas leves, semelhante aos de outras viroses mais comuns, enquanto outras viven-

ciaram o agravamento dessa pneumonia, com óbitos que, em finais de janeiro de 2020, foram calculados em 2,2% do total de infectados calculado⁽¹⁾. Situação considerada tão grave que, rapidamente sobrecarregou os sistemas públicos e privados de saúde^(1,2,3,4). Houve necessidade de uma rápida reorganização dos serviços para que fosse possível atender essa demanda, com muitos casos graves, com aparelhagens específicas e, acima de tudo de pessoal, recursos humanos suficientes e capacitados para esse enfrentamento.

No Brasil, muitas foram as situações em que esses recursos e essa organização urgente não se efetivaram de maneira a atender as demandas, divulgadas vastamente pelas mídias. Com a grandeza territorial do país e a falta de coordenação do governo federal para o controle de ações mais ordenadas, estados e municípios tentaram administrar políticas com seus próprios recursos e adiantaram-se em suas decisões à grande questão sanitária que se impunha.

Em Niterói - RJ, houve uma rápida percepção por parte dos gestores locais que, com visão preventiva e intervencionista, criaram um gabinete de crise e, a partir daí, constituíram várias ações que conseguiram até certo ponto controlar, monitorar e oferecer muitos recursos para sua população e seus servidores se protegerem de mal maior, contendo maior disseminação do vírus no Município.

Apesar de todo esforço político-administrativo nesse combate, os profissionais de saúde, que já enfrentam um cotidiano muitas vezes assoberbado, se viram diante de uma sobrecarga de demanda e de um enfrentamento a uma condição sanitária extraordinária para a qual não estavam preparados^(1,2,3,6).

2. JUSTIFICATIVA

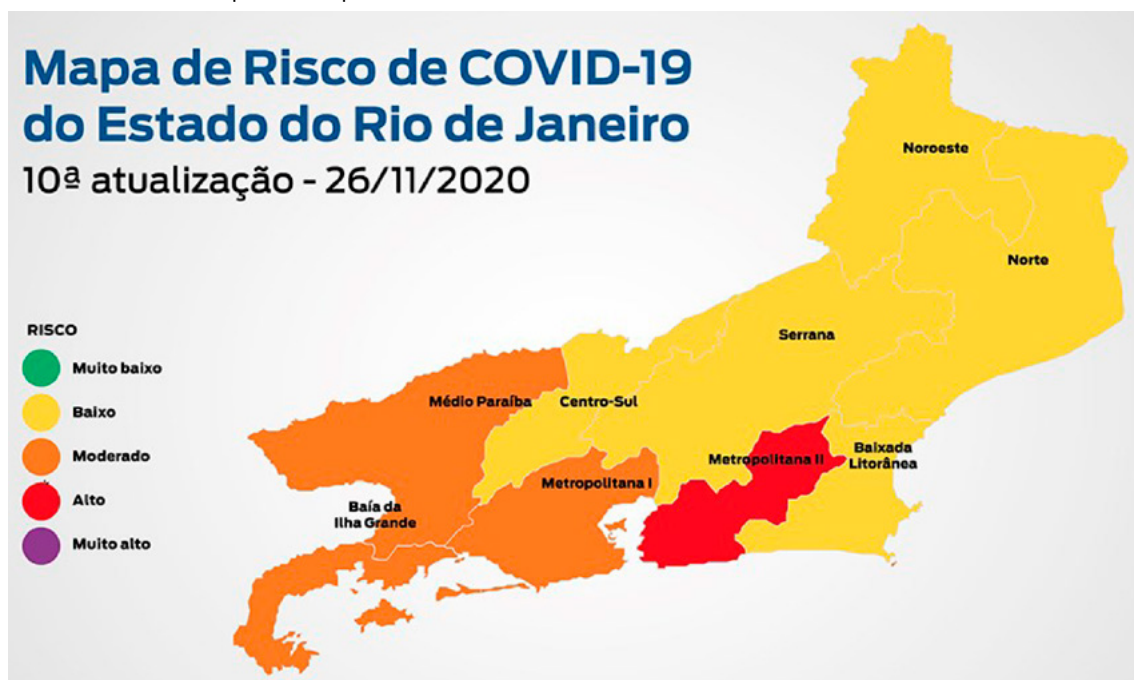
De acordo com o Centro Regional da Saúde do Trabalhador (CEREST), e dados disponibilizados na plataforma criada pelo Ministério da Saúde eSUS/notifica/COVIG/VIPACAF/FMS-Niterói, até a data de 15/09/2020, havia os seguintes números de servidores da saúde residentes em Niterói confirmados positivos para o COVID-19: 3.222 técnicos e auxiliares de enfermagem, 2.235 enfermeiros, 2.236 fisioterapeutas, 2.232 cirurgiões dentistas e 225 médicos.

Muitos servidores das unidades de emergência de Niterói, já nas primeiras semanas depois de decretada a pandemia pela OMS, tiveram que ser afastados de suas atividades laborais por serem considerados grupos de risco, maiores de 60 anos e/ou com comorbidades^(1,2), e foram orientados a permanecerem em suas casas, com as restrições e medidas sanitárias necessárias.

Alguns profissionais de saúde precisaram conviver mais tempo com seus familiares por vezes mais idosos, com comorbidades; outros, ao contrário, afastaram-se de seus entes; enfim, uma reorganização familiar e no ambiente de trabalho demandando nova adaptação, e assim grandes estresses a serem vivenciados e enfrentados^(4,5,6,7,9,10,11).

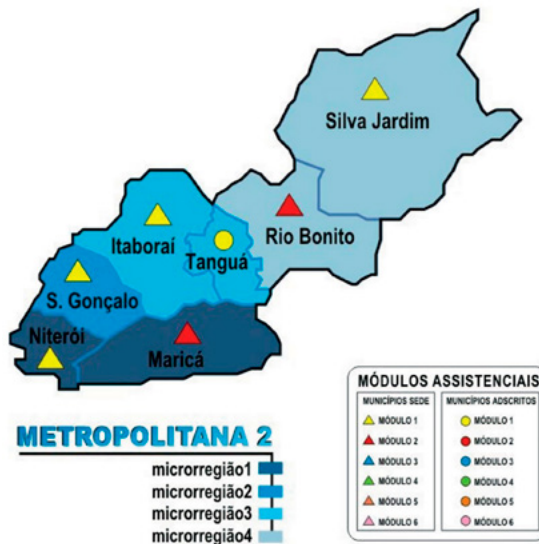
Em Niterói, os serviços de saúde atendem a um grande número de usuários de municípios vizinhos da região metropolitana II (São Gonçalo, Maricá, Itaboraí, Tanguá, Silva Jardim Rio Bonito)-realidade que aumentou ainda mais a preocupação dos gestores municipais nesse enfrentamento.

Mapa 1 - Mapa de Risco de Covid-19 do Estado do Rio de Janeiro.



Fonte: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes>

Mapa 2 - Mapa de Risco de Covid-19 na Região Metropolitana 2.



Fonte: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes>

A necessidade de um olhar mais empático em relação a esses profissionais se torna primordial^(2,3,4,5) visto que o sistema de saúde já se anunciava como insuficiente e que poderia se ter superlotação com sobrecarga nas unidades de saúde hospitalares, nas emergências e mesmo na rede de atenção básica, demanda maior para insumos, equipamentos e dificuldade em manter a frota humana de profissionais especializados em condições de enfrentar essa inesperada, crescente e arriscada demanda.

Muitos profissionais não tinham grande conhecimento ou prática suficientemente adequada para essa assistência específica e precisaram rapidamente de treinamento dobrando seus esforços ao atendimento de uma população contaminada pelo Novo Corona Vírus ainda sem tratamento comprovadamente eficaz, tendo um manejo ainda em aprendizado. Somado a isso, não poderiam deixar de lado o atendimento de outras emergências ou de outras causalidades sem a atenção igualmente urgente e necessária. Um grande desafio estava sendo posto.

Esse capítulo se justifica pela preocupação em se ter um olhar especial para o grupo de profissionais da linha de frente ^(2,4) e pela necessidade de fortalecer setores públicos da saúde, como o CEREST, que poderiam investir maior apoio a esses profissionais, seja com ações preventivas, terapêuticas e reabilitadoras.

Nas unidades de saúde de emergência e atenção básica da FMS de Niterói, servidores foram contaminados pelo COVID-19, bem como seus parentes próximos ou amigos, sendo que alguns apresentaram sequelas e até vieram a óbito. Outros afastaram-se por pertencerem a grupo de risco, tiveram jornadas de trabalho e/ou funções alteradas. Enfim, todas essas situações geraram grande insegurança, desconforto e muito pânico. Principalmente nesses grupos de trabalhadores da linha de frente, alterações importantes, sejam físicas ou psicológicas podem interferir no desempenho de suas atividades de maneira limitante, inclusive sobrecarregando os próprios sistemas de saúde, resultando na dificuldade de garantir equipes completas, muitas vezes, recorrendo à substituições de última hora para a manutenção de um adequado dimensionamento de pessoal competente.

Quais os significativos impactos à saúde dos trabalhadores no enfrentamento a pandemia COVID-19? Há pouca publicação até o momento que aborde a situação atual⁽²⁾, os profissionais de saúde precisam de treinamento e capacitação para o manejo das infecções respiratórias por COVID-19⁽¹⁾. Evidenciam-se em várias citações os impactos físicos e psicológicos que sofrem os profissionais da assistência direta aos infectados por COVID, incluindo o excesso de trabalho. Há uma sobrecarga desses profissionais que levam a adoecimento físico e psicológico⁽⁴⁾.

Entende-se que são extremamente necessárias mais ações de proteção à saúde do trabalhador exposto e sobrecarregado dentro dos também sobrecarregados sistemas de saúde⁽³⁾.

Na FMS de Niterói, houve de início a criação de gabinete de crise e políticas públicas onde foram adotadas medidas de proteção e diminuição de transmissão do vírus, como fornecimento adicional de EPIs; medidas de distanciamento social, redução de jornadas de trabalho, treinamentos, disponibilidade de notas técnicas, afastamento de servidores de grupo de risco, oferecimento de testes rápidos para COVID-19, hotelaria próxima ao local de trabalho, sanitização das unidades de saúde e das ruas dentre outras. Essas, ações estão disponíveis para consultas no SiGeo, Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Niterói.

Apesar de todas as ações apresentadas ainda é desafiante para o CEREST-órgão que tem por função “dar subsidio ao SUS nas ações de promoção, prevenção, vigilância, diagnóstico, tratamento e reabilitação em saúde dos trabalhadores urbanos e rurais” (Port.2728/GM,2009 art7º), já que enfrenta dificuldades

orçamentárias e de pessoal. Não está estruturado para um desempenho mais adequado e abrangente junto aos trabalhadores da linha de frente em especial, no enfrentamento a pandemia do COVID-19.

Considerando a proposta de dar oportunidade a esses profissionais, de escuta a suas emoções, sentimentos, transtornos sofridos, dificuldades econômicas; enfim, todos os movimentos, alterações que possam ter advindos desse período enquanto atuando no enfrentamento à pandemia COVID-19, poderia ser dada maior visibilidade a essas necessidades e contribuir para a construção ou fortalecimento de ações direcionadas a mitigar eventuais danos a integridade física e/ou mental desses valiosos e especializados profissionais.

2.1 Objetivo Geral

- Identificar os principais impactos sofridos na saúde dos profissionais de saúde da linha de frente no enfrentamento da pandemia do COVID-19 nas unidades de saúde de emergência de Niterói.

2.2 Objetivos Específicos

- Identificar quais impactos à saúde do trabalhador principalmente médicos, enfermagem e fisioterapeutas da linha de frente em unidades de emergência na FMS – Niterói.
- Contribuir com os órgãos como CEREST na identificação de impactos na saúde do trabalhador durante a pandemia COVID-19.
- Analisar necessidades a serem encontradas nesses profissionais.

3. METODOLOGIA

Aplicar questionário, a partir de modelo utilizado em pesquisa transversal pelo Centro de Estudos Estratégicos (CEE) da Fundação Oswaldo Cruz (Fio-Cruz) e a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP)⁽¹⁶⁾, que consistiu em quantificar por categoria profissional, sexo, idade, carga horária, além de mais seis questionamentos, sendo quatro objetivos e dois respondidos em poucas palavras, direcionados aos trabalhadores da linha de frente de unidades de emergências referências para atendimento COVID da FMS de Niterói. Os participantes da pesquisa não foram identificados, e através de plataforma digital (Google forms) foram, então, disponibilizados após serem submetidos e aprovados pelos órgãos de controle ético, em conformidade a Resolução CNS 466/2012, com anuência do Núcleo de Educação Permanente Pesquisa da FMS, de Niterói (Anexo II), do Exmo Secretário de Saúde de Niterói (Anexo III), e do Comitê de Ética e Pesquisa da UFF (Parecer n. 4.647.554, CAAE: 44565821.6.0000.5243).

A proposta do questionário, precedida de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo I), envolveu principalmente profissionais médicos, de enfermagem e fisioterapeutas de unidades de emergência e referências, da linha de frente no atendimento a pessoas com síndromes respiratórias agudas e que atuaram diretamente no tratamento daquelas infectadas pelo COVID-19. O questionário foi distri-

buído, através dos contatos telefônicos por rede social Whatsapp ou por e mails, no formato digital através da plataforma Google forms, e contou com o apoio de chefias e direção geral das unidades.

O número total de participações voluntárias e anônimas, deveria atingir a totalidade principalmente dos profissionais médicos, enfermagem, enfermeiro(a)s e técnico(a)s e fisioterapeutas, que aceitaram receber o questionário precedido do TCLE e responderam devidamente ao questionário da pesquisa no prazo determinado e de forma compreensível, nos seus locais de trabalho distribuídos nas três unidades de referência para atendimento a COVID da FMS. O contingente total desses profissionais no período da pesquisa foi de 429 profissionais, sendo: no Hospital Municipal Carlos Tortelly (HMCT) 32 médico(a)s, 30 enfermeiro(a)s, 105 técnico(a)s de enfermagem, e 21 fisioterapeutas; na Unidade Mário Monteiro (UMAM) 85 médico(a)s, 46 enfermeiro(a)s e 24 técnico(a)s de enfermagem e 6 fisioterapeutas; na Policlínica do Largo da Batalha, 42 médico(a)s, 14 enfermeiro(a)s e 24 técnico(a)s de enfermagem. A análise dos depoimentos, respostas objetivas e descritivas foi feita baseada na técnica de análise de conteúdo quantitativa e qualitativa (Bardin2011) ⁽¹³⁾.

O questionário proposto tratou de questões tais como: unidade que trabalha, função, idade, sexo, carga horária, se foi contaminado pelo COVID-19, se teve apoio da FMS nesse período inclusive no retorno, se teve impactos na sua saúde física e/ou mental que durante esse período da pandemia considerou tenham interferido em seu desempenho profissional, se a FMS ofereceu suficientes EPIs, diminuição de jornadas, testes rápidos e outras ações que diminuíram seus riscos, se conhece o CEREST, se recebeu alguma forma de abordagem desse setor, e por fim o que sugeria de ações da FMS no sentido de melhor apoiar os trabalhadores da linha de frente que poderiam ter contribuído mais para manter seu bom desempenho.

- Critérios de Inclusão: Profissionais de saúde (principalmente médicos, enfermagem e fisioterapeutas) da linha de frente no enfrentamento da pandemia do COVID-19 nas unidades de saúde de emergência da FMS de Niterói.
- Critérios de Exclusão: Profissionais de saúde da linha de frente no enfrentamento da pandemia do COVID-19 nas unidades de saúde de Niterói que de forma explícita não concordaram em participar da pesquisa após lerem o TCLE. Também foram eliminados aqueles cujas respostas ao questionário foram incompletas ou incompreensíveis.

3.1 Riscos/benefícios dos participantes da pesquisa

Os riscos referentes aos participantes da pesquisa intitulada “Saúde do Trabalhador e a Pandemia COVID-19” foram descritos no TCLE e referem-se às possibilidades de danos nas dimensões física, psicológica, moral, social ou espiritual, e na quebra do sigilo (resolução 466/2012, inciso II,22). O participante pôde ter desconforto, constrangimento, cansaço ou aborrecimento ao responder o questionário. Tais riscos foram classificados como mínimos, e foram considerados menores quando comparados aos benefícios, cujo principal deverá ser o de contribuir no fortalecimento das políticas públicas de apoio a saúde do trabalhador.

3.2 Cronograma da pesquisa

Tabela 1 - Cronograma

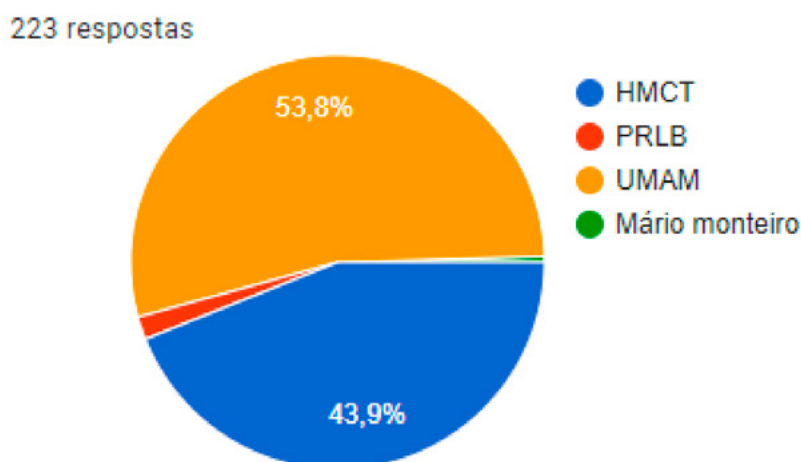
CRONOGRAMA	
Aprovação do projeto de pesquisa pelo CEP-UFF	13 de abril 2021
Aplicação de questionário através de plataforma virtual e TCLE	De 17 de abril a 07 de maio de 2021
Coleta e análise dos dados	De 07 a 15 de maio de 2021
Conclusões e considerações finais	De 16 a 20 de maio de 2021
Revisão do texto e formatação	De 20 a 30 de maio de 2021
Entrega e apresentação do trabalho	31 de maio de 2021

Fonte: autoria própria, 2022.

4. RESULTADOS

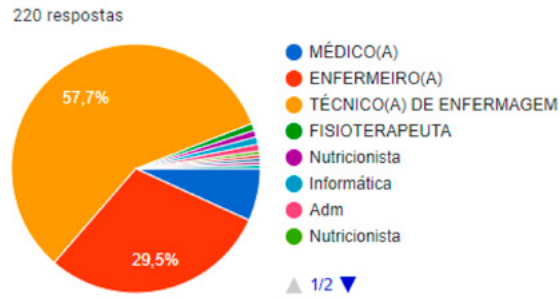
O questionário proposto foi respondido, por 234 profissionais das três unidades referenciadas para o estudo, o que correspondeu a 54,5% do total considerado dentro dos critérios de inclusão, desses 53,8% são lotados na UMAM, 43,9% no HMCT e 1,8% na PRLB (Fig.1). Os médicos somaram 6,8%,enfermeiros 29,5%, técnicos de enfermagem 57,7%,fisioterapeutas 0,9% e multiprofissionais 5,1%, como psicólogos, nutricionistas, biólogos e administrativos, todos igualmente envolvidos no enfrentamento aos pacientes acometidos pela COVID-19(Fig.2). A idade dos participantes foi em 38,2% de 18 a 39 anos, 39,6% de 40 a 49, 19,4% de 50 a 59 e 1,8% com 60 ou mais (Fig.3).Do sexo feminino 73,1%, masculino 26%, preferiram não responder 0,9%(Fig.4). Quanto à carga horária, 69,8% trabalham nessas unidades por 24 horas semanais, 18,7% 30horas semanais, e 11,5% 40horas semanais ou mais (Fig.5).

Figura 1 - Em qual unidade você trabalha?



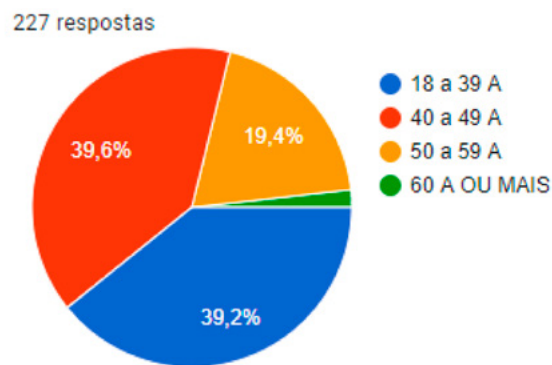
Fonte: autoria própria, 2022.

Figura 2 - Qual a sua função?



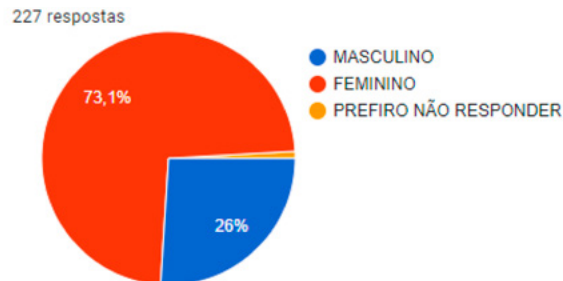
Fonte: autoria própria, 2022.

Figura 3 - Idade?



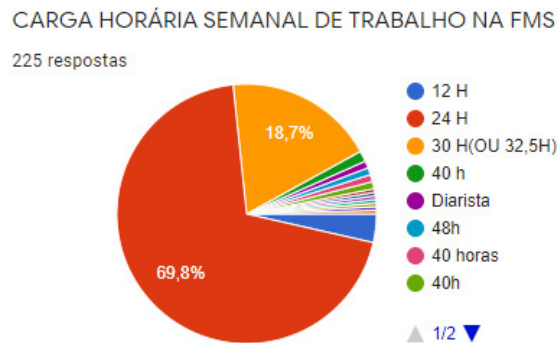
Fonte: autoria própria, 2022.

Figura 4 - Sexo?



Fonte: autoria própria, 2022.

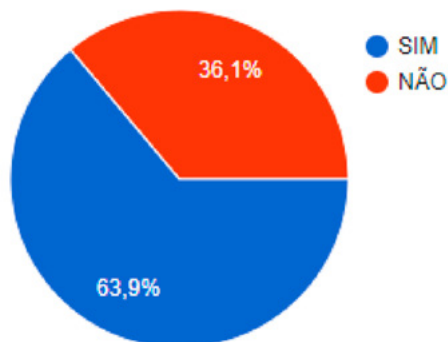
Figura 5 - Carga Horária Semanal de Trabalho na FMS?



Fonte: autoria própria, 2022.

Foram contaminados pela COVID-19 63,9% e 36,1% até o momento da pesquisa abril e março de 2021 (Fig.6). Dos contaminados 63,8% referem ter tido apoio da FMS inclusive no retorno ao trabalho, 8% só parcialmente, enquanto 18,4% disseram que não tiveram apoio da instituição (Fig.7).

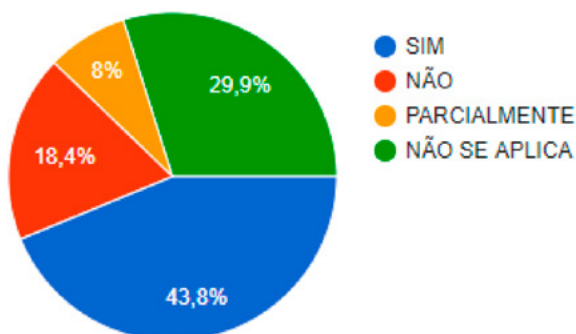
Figura 6 - Foi contaminado pelo Covid?
227 respostas



Fonte: autoria própria, 2022.

Figura 7 - Se foi contaminado pelo Covid-19 teve apoio da FMS nesse período, inclusive no retorno ao trabalho?

201 respostas

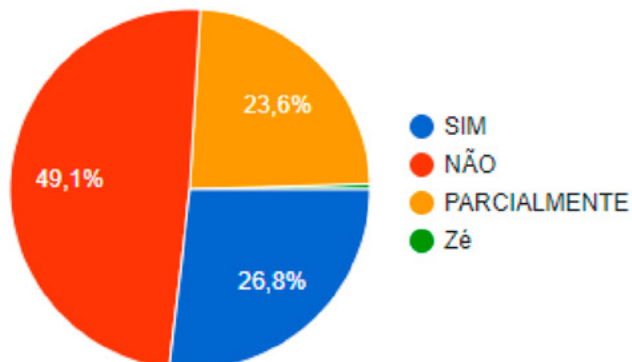


Fonte: autoria própria, 2022.

Quanto aos impactos na saúde física ou mental 26,8% confirmaram que sim, 23,6% parcialmente, enquanto 49,1% não referiram tais impactos (Fig.8).

Figura 8 - Houve impactos na sua saúde física e/ou mental durante esse período de pandemia que tenha interferido no seu desempenho profissional?

220 respostas

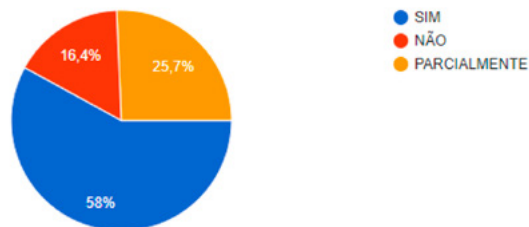


Fonte: autoria própria, 2022.

Dentre os profissionais que sofreram impactos alguns relatam que após a contaminação por COVID-19 tiveram sequelas físicas como hipertensão, dores articulares e dificuldade respiratória, outros referem alterações emocionais e psicológicas como ansiedade, stress, medo, cansaço, insegurança, desgaste, sobrecarga, insônia, depressão e preocupação, as mais citadas. Responderam que consideram que a FMS ofereceu diminuição de jornadas, EPIs, e outras medidas suficientes a diminuição dos riscos em 58%, que não consideram suficientes 16,4% e parcialmente 25,7%(Fig.9). Quanto se questionou se conheciam o CEREST, 77,6% responderam que não, 14,9% só de ouvir falar e 7,5% que sim(Fig.10). Dos que conhecem tal órgão 3,1% receberam alguma forma de abordagem enquanto 50,3% não receberam, e 46,5% responderam que não se aplica (Fig.11).

Figura 9 - Considera que a Prefeitura de Niterói e a FMS ofereceram EPIs, diminuição de jornadas, testes rápidos e outras ações suficientes aos trabalhadores da linha de frente para diminuir riscos?

226 respostas



Fonte: autoria própria, 2022.

Figura 10 - Conhece o CEREST?

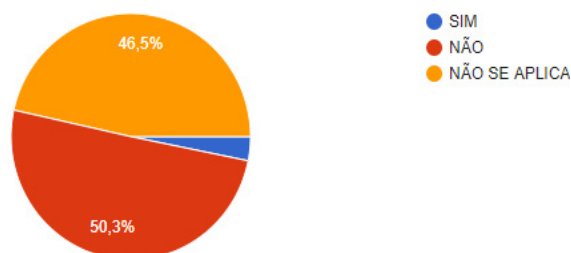
228 respostas



Fonte: autoria própria, 2022.

Figura 11 - Se respondeu sim, recebeu alguma abordagem deste órgão?

159 respostas



Fonte: autoria própria, 2022.

Quando questionados sobre as sugestões de ações públicas no sentido de melhor apoiar os trabalhadores para contribuir na manutenção de suas integridades físicas e mentais e um bom desempenho profissional, o que encontramos dividimos basicamente em três eixos: o primeiro referente às condições de trabalho, ambiência, salubridade, EPIs suficientes e de qualidade, mais testagens; o segundo referiu-se a questões trabalhistas, jornadas, remunerações e vínculos desiguais, sobrecargas, falta de repouso e férias, pouca valorização de prestadores de serviços; e o terceiro aos reais impactos físicos e psicológicos vividos e que demandavam atenção maior dos gestores e apoio por parte de profissionais especializados.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O número de participantes da pesquisa foi considerado significativo pois atingiu metade do contingente total, levando em consideração critérios de inclusão e exclusão. A maior parte dos participantes foi de profissionais da enfermagem em especial técnicos, sabendo que muitos foram contratados em caráter de emergência como prestadores de serviços temporários e que representam grande parte da força de trabalho na linha de frente ao COVID-19. Poucos tinham idade de 60 anos ou mais, reflete em parte o afastamento desses profissionais considerados de maior risco atuando nas emergências. A maioria dos participantes foram contaminados pelo COVID-19 e referem ter recebido apoio da FMS durante e após a infecção, uma pequena parcela de 18,4% referiu não ter tido. Pouco mais da metade dos trabalhadores, inclusive entre os que não foram contaminados relatam ter sofrido impactos a sua saúde física e ou mental. Pode-se citar algumas colocações dos participantes, tais como: “boas condições de trabalho, EPIs suficientes e de boa qualidade”, “testes COVID mais disponíveis”. Surpreende o fato que 77,6% dos entrevistados desconhecem o CEREST e dentre aqueles que sim, somente 3,1% receberam algum tipo de apoio.

É importante salientar que como sugestões de ações para minimizar danos nesse período vieram à tona questões trabalhistas já existentes de longas datas, pré pandemia, como as diferenças salariais, de vínculos e jornadas entre servidores com mesma função e jornadas, a grande preocupação com ambiente salubre e abastecido de EPIs em quantidade e qualidade suficientes. Pode-se citar algumas colocações dos participantes, tais como:

“salubridade”, “adicional noturno”, “mais testagens”, “familiares”, “piso salarial”, “talvez extinguir a diferença salarial dos dois tipos de contratos”, “melhor remuneração”, “acho que estabilidade no trabalho já seria muito importante”, “salário adequado e equipe com a psicologia para nos ajudar mentalmente”, “ações de valorização do profissional”, “algum certificado”, “diminuir carga horária”, “revisão de jornada de trabalho”, “inclusão de direitos trabalhistas”, “insalubridade e melhor remuneração, férias e folgas mensais”.

Há uma grande preocupação com o restabelecimento dos impactos sofridos em suas saúdes físicas e mentais inclusive durante jornadas de trabalho.

“medo, cansaço, amo meu trabalho, mas sou sozinha com dois filhos não posso parar. Não tem sido fácil”, “fiquei com medo de morrer”, “física não,

mas mental sim. Preocupação com as pessoas chegando para atendimento e o próprio familiar”, “foram muitos óbitos presenciados. Penso em desistir”, “tristeza profunda”, “depressão, desânimo, vontade de ficar trancado em casa”, “ansiedade, preocupação com a contaminação de núcleo familiar”, “desenvolvi síndrome do pânico”, “afetou muito minha saúde, hoje é muito difícil ter uma respiração boa”, “após a infecção por COVID-19 tive duas infecções urinárias, muitas dores nas articulações e em alguns momentos tenho crise de esquecimento”, “taquicardia e falta de memória”, “emocional abalado pelas mortes precoces e jornada intensa, quantitativo de pessoal inadequado”, “apoio maior na psicologia”, “maior apoio dos órgãos da saúde do trabalhador, maior apoio físico e psicológico aos trabalhadores contaminados”, “oferecer atendimento ao ambulatório de saúde mental”, “algo relacionado ao relaxamento”, “horário mais flexível para descanso durante a jornada de trabalho, apoio psicológico, onde o profissional pudesse externar (junto a um profissional) seus medos e distrações”, “psicólogos com disponibilidade para atendimento em seus dias de plantão”, “ajuda psicológica nos dias de trabalho seria ótimo tirar um tempo para conversar com um especialista, nos plantões vivenciamos muitas coisas e poder desabafar com alguém é muito bom”, “empatia”, “acho que poderiam reavaliar nosso esgotamento físico, nos oferecer assistência psicológica, psiquiátrica, folgas merecidas porque não sabemos o que é ter vida desde o início da pandemia”, “creio que ações voltadas para suporte psicológico, atividades físicas e de relaxamento dentro do ambiente laboral e menos desigualdades salariais dentro da própria categoria profissional”, “ações voltadas a desestressar os profissionais foram válidas pode não parecer mas fazem grande efeito”.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa foi considerada “interessante, atual e de grande relevância acadêmica e para a saúde pública” pelo CEP-UFF em parecer n.4.647.554.

Percebeu-se que em Niterói, nas unidades da FMS muitas medidas foram tomadas para proteção de seus trabalhadores assim como ações sanitárias importantes na contenção da disseminação do vírus da COVID-19.

A oportunidade de dar escuta a esses trabalhadores trouxe a tona questões relevantes quanto aos diferentes modelos de contratação em mesma unidade e funções, com suas desiguais remunerações e jornadas exaustivas apontadas como um dos fatores de impacto em seus desempenhos.

Foi relevante também a sinalizada necessidade de manter ambientes seguros, com higienização adequada, EPIs suficientes e de qualidade, e outras medidas sanitárias que minimizassem os riscos de contaminação inclusive de familiares.

Evidenciou-se a forte necessidade do apoio psicológico durante as jornadas de trabalho, os vários sentimentos de medo, ansiedade, insegurança relatados várias vezes.

Importante ressaltar o alto número de trabalhadores da FMS que não conhecem o CEREST órgão que poderia participar mais ativamente dessas políticas de suporte ao trabalhador de linha de frente ao COVID-19, com mais treinamentos no manejo da infecção, por exemplo, identificando melhor dados epidemiológicos dos impactos sofridos durante a pandemia e assim direcionar melhor as ações públicas.

É importante destacar o caráter inédito de tratamento e postura junto a uma crise de proporções mundiais, nunca antes vivenciada pela grande maioria dos trabalhadores pesquisados, bem como pelos órgãos de suporte aos mesmos.

É possível concluir que mesmo com o início das vacinações anti COVID-19, ainda um processo lento e insuficiente, a pandemia ainda é vigente e assustadora, somado ao fato da detecção da presença de novas cepas, a tendência de jovialização nas contaminações e a rapidez de disseminação, os sentimentos, questões trabalhistas de inadequação, suporte econômico e sanitário são questões essenciais para merecerem maior atenção do poder público através de seus órgãos competentes no sentido de não relaxar medidas sanitárias, ao contrário, de se fortalecer em suas ações com assistências econômicas, preventivas e terapêuticas à saúde, adequadas aos usuários e especialmente aos seus trabalhadores.

REFERÊNCIAS

1-Marçal,J; Assunção,A. e cols“A saúde do trabalhador e enfrentamento da COVID” RBSO ISSN:2317-63699 online) <https://doi.org/10.1590/2317-6369ed0000120> 2020;45:e14.

2- Silva,FL;Sandim,TL “O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas”RAP RJ 545):1458-1471 set-out 2020.

3-Almeida,IM”Proteção da saúde dos trabalhadores da saúde em tempos de COVID e respostas a pandemia” RBSO ISSN:2317-6369(online) <https://DOI.ORG/10.1590/SCIELO PREPRINTS.140>.

4-Miranda, FMA.;Santana,L e cols”Condições de trabalho e o impacto na saúde dos profissionais de enfermagem a COVID-19” Cogitare Enfermagem 25: e72702,2020 <http://dx.doi.org/10.5380/ce.v.25i0.72702>.

5-Fiocruz” Saúde mental e atenção psico social na Pandemia COVID-19” Recomendações aos trabalhadores e cuidadores de idosos-2020 <https://renasonline.ensp.fiocruz.br/temas/covid-19-trabalho>.

6-Cruz,RM; Andrade,I.E.B. e cols: “COVID-19: “Emergência e Impactos na Saúde no trabalho” Revista Psicologia-Organização &Trabalho ISSN 1984-6657-<https://doi.org/10.17652/rpot/2020.2> editorial.

7-Zanon,C., Dellazzana-Zanon e cols: “COVID-19 implicações e aplicações da psicologia positiva em tempos de pandemia.” Estudos de psicologia(Campinas),37-0275202037 e 200072.

8-OMS – “A pandemia de COVID-19 e o isolamento social: Saúde X Economia”-março de 2020- <https://www.worldmeters.info/coronavirus> OMS.

9- Portal ONU “COVID-19 OMS divulga guia com cuidados para saúde mental durante a pandemia”.

10-ASCOM SE/UMA-SUS “Depressão e ansiedade entre trabalhadores essenciais do Brasil e Espanha durante a Pandemia de COVID-19”: uma pesquisa pela web” *october 27 2020.*

11-Duarte, MQ, Santo, MAS:”COVID-19 e os impactos da saúde mental: uma amostra do Rio Grande do SUL, Brasil” DOI:10.1590/1413-81232020259.16472020 versão final apresentada 19/06/2020(<https://orcid.org/0000-0002-5024-8587>).

12-Ministério da Saúde- Secretaria de Vigilância em Saúde, Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS protocolo 008/2011”Diretoria da Política Nacional de Promoção da Saúde do Trabalhador no Sistema Único de Saúde.

13-Castro,TG,Abs D, Sarriera,JC: “Análise de Conteúdo em Pesquisa em Psicologia”, UFRGS- Psicologia, Ciência e Profissão-2011 31(4),814-825.

14-Qun Li, M.Med,XuhuaCuan PhD e als: “Early Transmission Dynamics in Wuhan China, of Novel Corona vírus- Infected Pneumonia” – march,26,2020 New Engl J Med 2020;382:1199-1207 DOI: 10.1056/NE/Moa 2001316.

15- ONU NEWSMS Plataforma -13 Genebra, 11 de março de 2020.

16-CEE – FioCruz - ENSP aprovado pelo CEP/CONEP com CAAE:3235.51620-1.0000.5240 intitulado “Condições de trabalho dos profissionais de saúde no contexto da COVID-19 no Brasil - Perguntas e Respostas” 2021.



CAPÍTULO 8



ESCRITÓRIO DE PROJETOS:

ESTUDO DE CASO SOBRE A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE NITERÓI E SEUS IMPACTOS NA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES

Thiago Barbosa de Luna

thiagobarbosadeluna@gmail.com

Fundação Municipal de Saúde /

Prefeitura Municipal de Niterói

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez

martiusrodriguez@id.uff.br

Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /

Universidade Federal Fluminense

RESUMO

O presente capítulo tem como objeto analisar e identificar quais fatores impactam negativamente na gestão dos recursos, oriundos de emendas parlamentares individuais de investimento, concedidos através de convênios e contratos de repasse, no âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Niterói e através do resultado extraído desta análise, responder a questão problema que pretendemos solucionar: a Atual estrutura organizacional da Fundação Municipal de Saúde de Niterói tem potencializado o aumento das devoluções de recursos financeiros oriundos de emendas parlamentares? A metodologia foi o estudo de caso, onde utilizamos o método indutivo, com observações em campo, análise do acervo processual e documental sobre o assunto e entrevista aos servidores que atuam direta e indiretamente com o processamento desta realidade. Diante da constatação do problema apresentado na questão problema, ser real e constatarem outros entraves, tais como a gestão ineficiente do tempo, ausência de coordenação nos processos, displicência de gestões passadas, morosidade processual e objetos maus especificados, sugerimos a criação de um escritório de projetos, nos moldes definidos pelo PMBOK® para que o mesmo seja o responsável pela coordenação e acompanhamento das emendas, objeto deste artigo, desde a prospecção dos recursos até o momento da prestação de contas, aumentando assim a eficiência e eficácia em sua execução.

Palavras-chave: escritório de Projetos, estrutura organizacional, convênios, emendas parlamentares.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública em nosso país é de extrema complexidade, dado o tamanho continental do território brasileiro, a diversidade e as especificidades da população. Soma-se a tudo isso, a constante escassez de recursos financeiros para o atendimento pleno das demandas da cidadania.

Dentre toda a grade de serviços públicos prestados pela República Federativa do Brasil, a área da Saúde, regida pelo Sistema Único de Saúde (SUS), envolve um portfólio complexo, cuja operacionalização se revela um desafio aos gestores públicos da pasta em questão, já que a Saúde lida com o bem maior garantido por nossa Constituição Federal: a vida.

Esta complexidade atribuída à área da saúde, se dá pela natureza dos serviços prestados à população, em demanda sempre crescente, com receitas limitadas e legislações complexas que regem não só a gestão pública como um todo, mas as legislações exclusivas da saúde, ao qual o gestor desta área está estritamente vinculado.

Além das dificuldades citadas acima, a administração pública brasileira tem como grande entrave, sua estrutura organizacional. Define-se como estrutura organizacional, o conjunto ordenado de responsabilidades, autoridades, comunicações e decisões das unidades organizacionais de uma empresa (OLIVEIRA, 2002).

O tipo de estrutura organizacional funcional predomina na administração pública. Esta, em suas linhas gerais, possui uma estrutura excessivamente burocrática, devido à verticalização nas tomadas de decisões. A atual rigidez dificulta uma maior interação entre setores, o que conseqüentemente reduz a eficiência das ações executadas pelos agentes públicos.

A nossa Constituição Federal de 1988, elenca princípios que devem reger as ações dos gestores públicos. Estes princípios são: a legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (este último, acrescentado através da Emenda Constitucional 19/1998). Atualmente, quando assunto é gestão, independente se na área pública ou privada, a eficiência é o princípio que se procura como uma característica que todo gestor deve ter para gerir.

A eficiência, enquanto da administração pública, possui como cerne a execução de ações por parte dos agentes públicos, componentes da Administração Direta e Indireta, que busquem a persecução do bem comum, de forma imparcial, transparente, participativa, eficaz reduzindo a burocracia ao máximo e buscando sempre a qualidade em suas ações, visando maior eficácia na utilização dos recursos públicos, evitando os desperdícios para que o atendimento as demandas da população sejam efetivados em sua plenitude e com o menor gasto possível.

No campo orçamentário financeiro da gestão pública, temos a possibilidade para o financiamento das ações públicas, através das emendas parlamentares, que são propostas realizadas por deputados e senadores ao orçamento da União e repassados ao ente contemplado por meio de convênios, conforme fundamenta o art.166A da Constituição Federal de 1988.

As emendas parlamentares são divididas em quatro tipos: individual, de bancada, de comissão e da relatoria, conforme descrito no site da Agência do Senado. No caso em questão o tipo de emenda que será alvo do presente estudo serão as emendas parlamentares individuais de investimento, que são alterações ao projeto de lei orçamentária anual da União que senadores e deputados propõem e de certa forma influenciar nos investimentos e gastos públicos, especialmente em seu estado de origem, reafirmando assim seu compromisso eleitoral, conforme entendimento extraído do site do Senado em sua aba de notícias.

O objeto de uma emenda parlamentar individual possui similaridade com o ciclo de vida de projetos, já que tanto a emenda quanto um projeto, possui um início, meio e fim. Detalhando as etapas dos processos que compõem uma emenda individual, inicialmente é realizado um projeto por parte do deputado ou senador, que cria um investimento (objeto) a ser realizado, o receptor do recurso cria os meios necessários para efetivação do investimento pretendido (Meio), por exemplo, compra de ambulâncias, o uso do recurso e acervo de documentos componentes do processo que viabilizou o uso do mesmo demarca a utilização da emenda proposta (Fim).

Sendo assim, o objetivo deste capítulo é propor a criação do escritório de projetos em saúde, no âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Niterói, para solucionar o atraso na execução e a perda injustificada de recursos concedidos por meio de emendas parlamentares individuais entre o Município e a União para execução de valores repassados para fins específicos, proporcionando assim uma maior eficiência na gestão dos recursos públicos. Neste sentido, a pesquisa realizada procurou responder a seguinte pergunta: “A atual estrutura organizacional da Fundação Municipal de Saúde de Niterói tem potencializado o aumento das devoluções de recursos financeiros oriundos de emendas parlamentares?”

O escritório de projetos mencionado será o responsável tanto pela captação dos recursos como por todo acompanhamento e coordenação da execução, no mo-

mento da criação do processo administrativo até a finalização do objeto processual, compondo assim toda documentação necessária para a futura prestação de contas dos valores concedidos à Fundação Municipal de Saúde de Niterói.

A matriz organizacional do pretendido escritório, se dará em conformidade com a metodologia de organização por projetos, em consonância com as características citadas no PMBOK® (2013). Acredita-se que este modelo organizacional para gestão destes recursos especificados, irá evitar a perda dos mesmos e melhorar a gestão e gerenciamento das ações necessárias para efetivação da utilização das emendas parlamentares individuais.

O método usado nesta pesquisa foi o método indutivo, por meio da observação aos casos de perdas dos recursos, análise documental para levantamento de quanto de recurso foi devolvido por conta da não execução dos recursos de emendas parlamentares individuais, e entrevistas aos envolvidos nas etapas que compõe as emendas parlamentares, com intuito de demonstrar que a causa da pergunta problema é real e que a solução ao problema é viável.

O presente capítulo possui como relevância demonstrar os benefícios da implantação do escritório de projetos no âmbito da administração pública, para execução dos convênios e contratos de repasse, atendendo assim as demandas populacionais com maior eficiência, e revelar à necessidade de reavaliação da estrutura organizacional das instituições públicas, com intuito de adaptações ou mudanças na estrutura que levem à entrega de um nível de serviço mais eficiente a população que recebe os serviços públicos, gerando assim um alto valor gerencial as organizações públicas brasileiras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Estrutura Organizacional

No desenvolvimento deste estudo, foi necessário a ampliação e aprofundamento dos conceitos que cercam as estruturas organizacionais, estas estruturas que são responsáveis pela ordenação da execução das atividades da organização, das responsabilidades de cada departamento, setor ou funcionário, e que traduzem aos colaboradores que a compõem o funcionamento da organização.

Além da ideia acima citada, deve-se notar que as estruturas organizacionais possuem grande valor institucional, pois conforme descreve OLIVEIRA (2006, p.63): “A estrutura organizacional é um instrumento essencial para o desenvolvimento e a implementação do plano organizacional nas empresas”.

Após a definição da missão, dos valores e visão da organização que são elementos balizadores para definição das estratégias que a organização usará para guiar seus passos rumo aos seus objetivos de mercado, deverá ser organizada uma estrutura organizacional alinhada com as estratégias definidas. Conforme sinaliza Oliveira:

Organização da empresa é a ordenação e o agrupamento de atividades e recursos, visando ao alcance de objetivos e resultados estabelecidos” (OLIVEIRA, 2002, P.84). Conceitualmente as estruturas organizacionais se dividem em estruturas formais e informais, conforme nos conceitua Oliveira: Estrutura organizacional

é o conjunto ordenado de responsabilidades, autoridade, comunicações e decisões das unidades organizacionais de uma empresa (OLIVEIRA, 2002).

As estruturas formais são estruturas planejadas, que possuem representação formal através do organograma institucional, de acordo com as seguintes características:

- Enfatizam posições levando em consideração a autoridade e responsabilidades;
- Possuem estabilidade, já que algo formalmente institucionalizado;
- São facilmente controlada, devido mais uma vez ser algo institucionalizado;
- Possuem a figura do líder formal, neste tipo de estrutura a figura do líder fica muito clara a todos que conhecem o organograma institucional.

Já as estruturas informais, advém das interações sociais entre as pessoas que integram o corpo funcional da organização, estas relações não são detalhadas em organogramas e surgem diante das necessidades pessoais e dos grupos de empregados da organização, e possui as seguintes características. Conforme explica OLIVEIRA (2006):

- Estão vinculadas às pessoas;
- A autoridade tem tendência horizontal;
- Não estão sujeitas a controle;
- Possuem liderança informal;
- São instáveis (já que não há definição institucional e estão intimamente ligada às pessoas);
- Possuem facilidade no desenvolvimento de canais ágeis de comunicação.

Na administração pública, como nas demais organizações existentes em nosso país, há a presença destes dois tipos de estrutura, formal e informal, mas, ao analisarmos detalhadamente, uma complementa a outra em suas deficiências, colaborando assim para a consecução dos objetivos institucionais previamente definidos, como mencionado inicialmente, no aprofundamento deste assunto de estruturas organizacionais. Iremos citar alguns tipos de estruturas organizacionais existentes elencadas por OLIVEIRA (2002):

- Estrutura Linear (hierárquica);
- Estrutura Funcional;
- Estrutura Horizontal;
- Estrutura Matricial;
- Estrutura Virtual;
- Estrutura por Equipes;
- Estrutura por projetos e etc.

Neste capítulo, não iremos detalhar todas as estruturas citadas. Iremos focar somente nas estruturas que guardam relação com criação do escritório de projetos no âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Niterói. As estruturas que merecem destaque são: as Estruturas Funcional, Matricial e por projetos. Atualmente, a FMS de Niterói possui uma estrutura organizacional voltada para estrutura linear.

A estrutura funcional é dividida em departamentos e a especialização funcional é valorizada. A FMS possui uma estrutura com pontos de mesclagem de uma estrutura linear e funcional, pois os setores são todos divididos de forma departamentalizada, porém há uma grande centralização de poder na tomada de decisões e grande ênfase na hierarquia, conforme disposto no organograma que será exposto no desenvolvimento do estudo de caso do presente artigo (OLIVEIRA, 2002).

Iremos explicitar alguns pontos principais da estrutura matricial, ela leva esse nome, pois ao desenhá-la em forma de organograma a mesma possui o formato de uma matriz ou uma tabela. Ao analisarmos uma estrutura matricial vemos que são montadas equipes específicas para atuar em projetos específicos (OLIVEIRA, 2002).

Como exemplo podemos citar um médico que trabalha somente em uma unidade básica de saúde pode ser alocado para trabalhar em projetos específicos e ser liderado por um gerente de projetos, cabe ressaltar que o gerente de projetos não teria autonomia para decidir sobre os aspectos profissionais deste médico, como férias, por exemplo, o médico responderia ao seu chefe da unidade de saúde e ao gerente de projetos ao mesmo tempo, podemos citar como pontos positivos desta estrutura os seguintes pontos listados abaixo:

- Montagem de equipe de projetos com maior facilidade e de acordo com a especialização necessária para o projeto almejado;
- Dinamismo para organização;
- Funcionários tendem a ser mais dinâmicos, já que há incentivo no uso dinâmico de suas habilidades;
- Um ponto negativo desta estrutura é o possível conflito entre os gerentes, já que dois gerentes podem demandar ao mesmo tempo de um mesmo funcionário, porém o que tem maior poder sempre será o gerente departamental, dado o aspecto transitório de um projeto (OLIVEIRA, 2002).

Já a estrutura por projetos a organização conta com uma equipe voltada para projetos específicos, criando maior foco na execução dos objetivos estipulados no projeto, e o ponto alto desta estrutura é que o gerente de projetos tem total autonomia sobre a equipe de projetos, ao orçamento o gerente se encontra no topo da hierarquia (OLIVEIRA, 2002).

Considerando toda normativa que rege a FMS de Niterói, não há possibilidade de migrar a sua estrutura organizacional totalmente para uma estrutura exclusivamente direcionada para projetos, já que, a maioria de suas atividades é de prestação contínua, e projetos possuem um ciclo de vida determinado com início, meio e fim.

2.2 Gestão de Projetos

As organizações a cada dia que passa vem dando mais importância à gestão de projetos. Esta competência organizacional auxilia as organizações a estarem alinhadas com seus objetivos e efetivarem entregas aos seus clientes com maior eficiência e eficácia, otimizando seus recursos e agregando um maior valor ao produto ou serviço prestado.

Quando olhamos a gestão de projetos pelo prisma de organizações públicas, observamos que a implementação desta metodologia organizacional tem por foco maior aumentar a eficiência na execução das tarefas e recursos públicos. É, portanto, uma ferramenta para desburocratizar a estrutura dos serviços públicos.

Nos livros de gestão, a adoção do escritório de projetos nas organizações públicas é definido como parte da Nova Administração Pública (New Public Management- NPM). Está, neste sentido, intimamente relacionada com a modernização do estado para atingir um atendimento de qualidade das demandas da sociedade.

No Brasil, este movimento ficou evidenciado em meados dos anos 1990, com a implementação da administração pública gerencial, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Sua implementação teve o intuito de resolver os problemas ocasionados pela burocracia excessiva, através da priorização da eficiência, aumentando assim a qualidade do serviço público e redução de custos. A eficiência tornou-se um princípio público constitucional, inserido em nossa Carta Magna através EC 19/1998. Esta emenda, institucionalizada no arcabouço legal, permitiu o início de uma gestão pública voltada para a maximização de resultados, com menor utilização de recursos possíveis.

Um dos fatores que levam aos gestores organizacionais optarem pela utilização da gestão de projetos é o cumprimento de dispositivos regulatórios, legais e sociais (PMI, 2017). Já nas organizações públicas há uma maior sujeição e vinculação às leis e regulamentos que definem claramente o que é permitido ou não a ser feito pelo gestor público. Isto é consequência da vinculação dos servidores, gerentes de projeto e auditores à responsabilidade de garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e eficaz.

Os projetos desenvolvidos pelo setor público como mencionado acima sujeitam-se a órgãos de controle, ao controle social exercido pela mídia e também dos beneficiários dos serviços públicos, exigindo assim um maior comprometimento do gestor público na execução destas demandas sociais. Toda essa variedade de stakeholders nos projetos públicos diversifica os objetivos a serem perseguidos pelo projeto, aliado a alguns desses objetivos se tornam ambíguos e contraditórios (WIRICK,2009).

Lofstrom (2010) considera os projetos da área privada com um direcionamento mais generalista, já os projetos públicos uma organização paralela e diferente em relação à organização permanente, apresentando dificuldades recorrentemente.

2.2.1 ESCRITÓRIO DE PROJETOS - PMO

Ainda dentro da estrutura de gestão de projetos, iremos falar sobre o principal elemento deste artigo que é o escritório de projetos, nos moldes PMBOK®, estrutura esta que será responsável, no estudo de caso deste artigo, pela condução de todas as emendas parlamentares individuais desde o nascimento e finalização de execução dos recursos oriundos daquelas.

Como definição (Crawford, 2002) define o escritório de projetos como parte integrante da estrutura organizacional, que é criada para facilitar as atividades de gestão de projetos com a finalidade de promover melhorias ao processo de gestão organizacional através da gestão de portfólio e do alinhamento de projetos com a estratégia da organização.

Como dito anteriormente, a gestão por projetos busca dar maior qualidade aos produtos/serviços da organização que usa esta metodologia organizacional, prezando sempre pela eficiência e eficácia na consecução dos objetivos organizacionais. Diante deste exposto percebe-se que esta estrutura tem muito a colaborar no aumento da eficiência dos serviços públicos.

O PMI (2008) indica que “as responsabilidades de um PMO podem variar desde fornecer funções de suporte ao gerenciamento de projetos até ser responsável pelo gerenciamento direto de um projeto”. O intuito deste artigo é demonstrar que a entrega da responsabilidade total do gerenciamento das emendas parlamentares individuais ao escritório de projetos, será mais eficiente e eficaz para execução das emendas no âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Niterói. De acordo com o elencado pelo PMBOK®, o PMO é responsável pelos grupos de processos de gerenciamento de projetos, que são os seguintes grupos:

- Iniciação: Estudo de viabilidade e autorização para início do projeto;
- Planejamento: Refinamento dos objetivos e da estratégia de implementação, assim como programação das atividades, prazos, custos, riscos e formação da equipe;
- Execução: Coordenação das equipes e demais recursos para execução do plano criado para o projeto;
- Controle: Acompanhamento e aferição do progresso do projeto visando identificar desvios em relação ao planejado, para programar ações corretivas;
- Encerramento: entrega do produto e formalização da aceitação do trabalho executado.

Segue a lista de atividades executadas em cada grupo de processo, mencionado:

Quadro 1- Atividades de Gerenciamento de Projetos PMBOK®

PROCESSO COM SEU RESPECTIVO CÓDIGO USADO NO PMBOK®	
INICIAÇÃO	
4.1 Desenvolver o termo de abertura do projeto	13.1 Identificar as partes interessadas
PLANEJAMENTO	
4.2 Desenvolver o plano de gerenciamento do projeto	7.2 Estimar os custos
Definir o escopo do projeto agrupa os seguintes processos do PMBOK:	7.3 Determinar o orçamento
5.2 Coletar os requisitos	8.1 Planejar a qualidade
5.3 Definir o escopo	9.1 Planejar o gerenciamento dos recursos humanos
5.4 Criar a EAP	10.1 Planejar as comunicações
Criar o cronograma e o orçamento do projeto agrupa os seguintes processos do PMBOK:	Análise dos riscos composto pelos seguintes processos do PMBOK:
6.2 Definir as Atividades	11.1 Planejar o gerenciamento dos riscos
6.3 Sequenciar as Atividades	11.2 Identificar os riscos
6.4 Estimar os Recursos da Atividade	11.3 Realizar a análise qualitativa dos riscos
6.5 Estimar a Duração da Atividade	11.4 Realizar a análise quantitativa dos riscos (*)
6.6 Desenvolver o Cronograma	11.5 Planejar as respostas aos riscos
	12.1 Planejar as aquisições

CONTROLE	
Monitorar prazo e custo agrupa os seguintes processos do PMBOK:	9.2 Mobilizar a equipe do projeto
4.3 Orientar e gerenciar o trabalho do projeto	9.3 Desenvolver a equipe do projeto
4.4 Monitorar e controlar o trabalho do projeto	9.4 Gerenciar a equipe do projeto
6.7 Controlar o Cronograma	13.3 Gerenciar o engajamento das partes interessadas
7.4 Controlar os custos	13.4 Controlar o engajamento das partes interessadas
Controlar Mudanças no Escopo agrupa os seguintes processos do PMBOK:	Comunicar informação agrupa os seguintes processos do PMBOK:
4.5 Realizar o controle integrado de mudanças	10.2 Gerenciar as comunicações
5.6 Controlar o escopo	10.3 Controlar as comunicações
Gerenciar qualidade agrupa os seguintes processos do PMBOK:	11.6 Controlar os riscos
8.2 Realizar a garantia da qualidade	Gerenciar as aquisições agrupa os seguintes processos do PMBOK:
8.3 Controlar a qualidade	12.2 Conduzir as aquisições
Gerenciar as partes interessadas agrupa os seguintes processos do PMBOK:	12.3 Controlar as aquisições
ENCERRAMENTO	
5.5 Validar escopo	4.6 Encerrar o projeto ou fase
Encerrar o projeto agrupa os seguintes processos do PMBOK:	12.4 Encerrar as aquisições

Fonte: elaborado pelos autores

2.3. Convênios - Emendas Parlamentares

Neste tópico iremos listar conceitos que norteiam o recebimento de emendas parlamentares pelos entes federativos no Brasil, no nosso caso específico, a instituição objeto deste estudo a Fundação Municipal de Saúde de Niterói.

Inicialmente, listamos os instrumentos que são firmados entre as entidades que irão transferir o recurso e a que irão usufruir do mesmo para realização dos investimentos necessários, conforme listado na Cartilha de Convênios e outros repasses do TCU (6ª edição, 2016) os instrumentos jurídicos são:

- Convênios;
- Termo de Parceria;
- Contrato de repasse;
- Termo de Colaboração;
- Termo de Fomento.

Pelas definições dos instrumentos elencados, conforme conceitos encontrados na Cartilha de Convênios e outros repasses/ TCU (6ª edição, 2016), os convênios são:

(...) todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União para um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§1º do art. 199 da CF/1988). Sua finalidade é a execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (Cartilha de Convênios e outros repasses/ TCU - 6ª edição, 2016, p.12).

Os termos de parceria são definidos como:

Instrumento jurídico previsto na Lei 9.790/1999 para transferência de recursos para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). (Cartilha de Convênios e outros repasses/ TCU -6 edição, 2016, p.12)

Já os contratos de repasse possuem a seguinte definição na mesma cartilha:

Instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. A instituição que mais fortemente vem operando essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal (www.caixa.gov.br) (Cartilha de Convênios e outros repasses/ TCU -6 edição, 2016, p.12).

A próxima definição que apresentaremos é a dos Termos de Colaboração:

“por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros (Cartilha de Convênios e outros repasses/ TCU -6 edição, 2016, p.12).

Já os termos de fomento possuem a seguinte definição:

Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros (Cartilha de Convênios e outros repasses/ TCU -6 edição, 2016, p.12).

Como o estudo em questão aborda somente os repasses realizados entre a União e a FMS de Niterói, as emendas objeto de estudo deste artigo são oriundas de convênios e contratos de repasse. Em continuidade, nos cabe trazer o arcabouço legal dos dois instrumentos citados acima, eles encontram-se disciplinados pelo Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, o mesmo normatiza os procedimentos relativos à transferência de recursos oriundos da União que são transferidos através de convênios e contratos de repasse.

Para fins de definição legal dos instrumentos, ora utilizados neste artigo, trazemos o que o decreto define como convênios e contrato de repasse, conforme definido no art.º1 incisos I e II, respectivamente:

“§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se pro-

cessa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (Brasil, 2007).

Em seguida, listamos as etapas dos convênios, pois os mesmos são o objeto de estudo deste capítulo. As etapas necessárias para a celebração do convênio e a efetivação do repasse do recurso são: Proposição; Celebração; Execução e Prestação de Contas.

Os entes que desejam celebrar convênio com a União deverão cadastrar suas propostas no sistema SICONV, segundo definição constante na Cartilha de Convênios e outros repasses/ TCU (6 edição, 2016) o SICONV se define por :

O Siconv é o sistema informatizado do governo federal no qual serão registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, desde sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução até a prestação de contas. As informações registradas no Siconv são abertas à consulta pública na internet, no Portal de Convênios (www.convenios.gov.br) (Cartilha de Convênios e outros repasses/ TCU -6 edição, 2016, p.12).

Todas as etapas referentes ao convênio são registradas neste sistema até a finalização do Convênio em sua prestação de contas.

Vale ressaltar que todo o convênio será regido pelo pactuado no plano de trabalho aprovado e o mesmo também servirá de base para a futura prestação de contas, além dos dispositivos legais que estão atrelados a natureza do convênio.

3. ESTUDO DE CASO: EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ÂMBITO DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE NITERÓI

3.1. Apresentação Institucional

A Fundação Municipal de Saúde de Niterói é uma fundação de direito público, componente da administração indireta do município de Niterói. A mesma é responsável pela execução das políticas e gestão de saúde no âmbito municipal.

Conforme informações extraídas do sítio eletrônico da FMS, a Fundação possui a seguinte missão institucional:

Oferecer aos cidadãos de Niterói e região Metropolitana II, um atendimento na área da saúde pública, provendo uma rede de serviços de fácil acesso, hierarquizada, integral, com acolhimento e atenção adequada, em unidades de agradável ambiência.

Aliado ao cumprimento da missão a mesma define os seguintes objetivos estratégicos, conforme informação extraída do site da FMS Niterói:

- Governança;
- Equilíbrio financeiro;
- Adequação legal;
- Gestão de Recursos Humanos;
- Incorporação Tecnológica;
- Oferta de Serviços;

- Comunicação interna e externa;
- Logística de Suprimentos;
- Qualificação dos gestores;
- Padronização de Macro Processos;
- Monitoramento de indicadores epidemiológicos e da gestão.

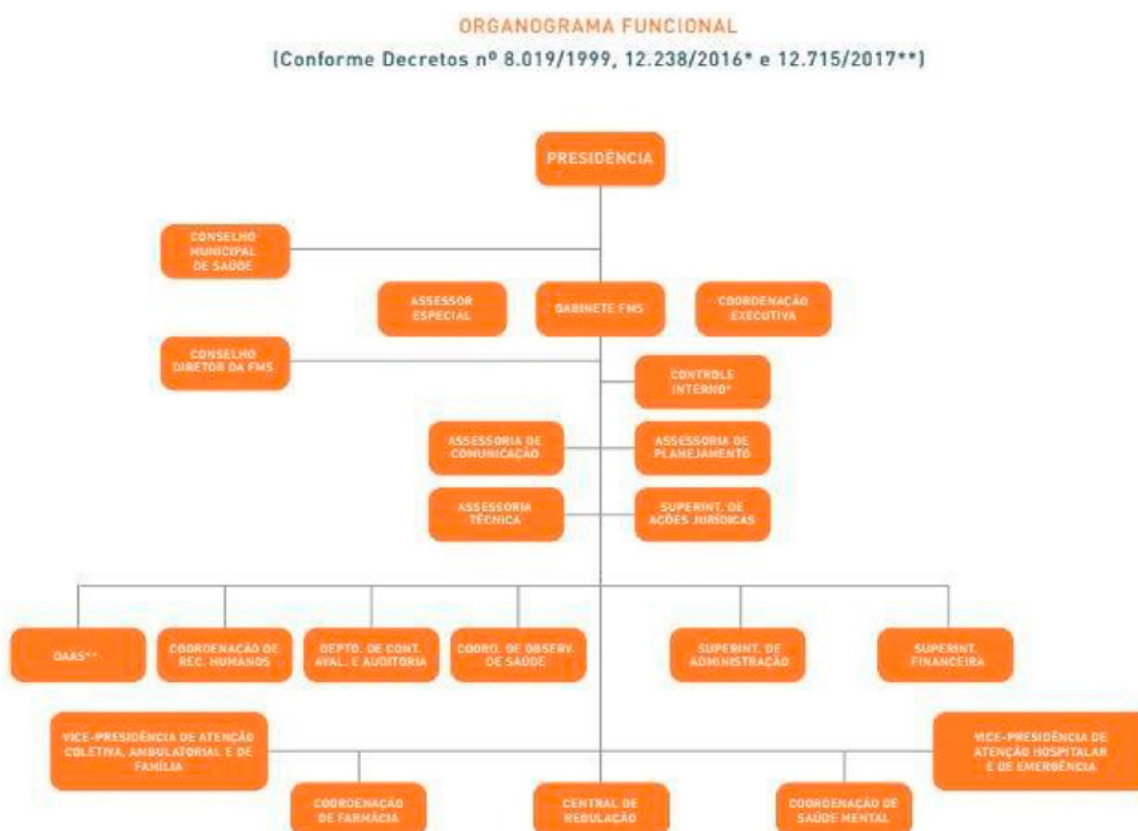
3.2. Estrutura Organizacional da Fundação Municipal de Saúde de Niterói

A fundação possui uma estrutura organizacional do tipo funcional. Possui em sua estrutura os órgãos com atividades diversificadas, que vão desde execução das rotinas administrativas básicas até o planejamento em saúde e execução das políticas de saúde na ponta.

Por questões do objetivo deste estudo, cabe descrever uma visão macro da estrutura da FMS de Niterói denominada nível central. É essa a estrutura de onde partem as decisões e planejamentos para prospecção dos recursos oriundos dos convênios que instrumentalizam o repasse das emendas parlamentares individuais.

Segue organograma publicado pela FMS de Niterói, extraído do plano de integridade que se encontra publicado no site institucional. Vale ressaltar que alguns dos setores citados acima, não foram incluídos no presente organograma, pois ainda não foram editados os decretos de modificação da estrutura funcional:

Figura 1 – Organograma Funcional da Fundação Municipal de Saúde de Niterói



Fonte: Sítio eletrônico da Fundação Municipal de Saúde de Niterói

As Unidades compostas pelo Nível Central mencionadas acima, que lidam diretamente na gestão dos convênios oriundos de emendas parlamentares individuais, são basicamente a Presidência, Subsecretaria de Planejamento (SUBPLAN), Superintendência Executiva, Vice- Presidência de Atenção Coletiva, Ambulatorial e da Família (VIPACAF), Vice Presidência de Atenção Hospitalar (VIPAHE), Superintendência Financeira (SUFIN), Superintendência Administrativa (SUAD), Superintendência de Gestão do Trabalho, Superintendência de Assuntos Jurídicos (SAJ), Núcleo de Engenharia e Arquitetura (NEA) e Unidade de Controle Interno Setorial (UCIS).

Ressaltamos que atualmente há um setor com a nomenclatura de escritório de projetos, que não figura no organograma publicado por meio de decreto. Analisando as atividades realizadas pelo mesmo não identificamos processos de trabalhos básicos baseados no modelo PMBOK®, conforme descrito no nosso referencial teórico.

4. ANÁLISE DOS DADOS

4.1. O Histórico dos Convênios Oriundos de Emenda Parla menta Individual FMS de Niterói

Para o estudo desse histórico recorreremos à coleta de dados junto aos documentos que estão atualmente sobre a gestão da Subsecretaria de Planejamento (SUBPLAN), esta subsecretaria que possui a responsabilidade pela gestão destes convênios. Antes do ano de 2021, a responsável era Assessoria Técnica (ASTECH), onde esta era vinculada ao gabinete da presidência da fundação. Ressaltamos que os dados obtidos pela SUBPLAN foram produzidos através de investigações em processos e documentos, pois não havia histórico no acervo da Fundação que descrevesse todas as emendas celebradas mediante convênio ou contrato de repasse e se os recursos foram usados ou devolvidos.

A SUBPLAN forneceu a planilha de controle de todos os convênios e contratos de repasse celebrados pela Fundação de Saúde de Niterói. Os dados contidos nela deram uma ampla visão a cerca da variável tempo, em relação à execução ou não dos recursos e quando os instrumentos citados acima foram celebrados. A observação realizada pelo prisma da variável tempo auxiliou no julgamento superficial. Se a FMS está usando com eficiência o recurso tempo, para atender de forma ágil os objetos pactua como está sendo usado este critério para avaliar e mensurar o tempo de celebração do instrumento jurídico para o repasse da verba e sua efetiva execução?

Para efeitos deste estudo de caso, considerando o histórico dos convênios firmados pela fundação para execução das emendas parlamentares individuais, será considerado um corte temporal dos anos de 2014 até o ano de 2021. Ressalta-se que todos os valores recebidos, analisados neste estudo, só poderão ou foram consumidos, após a realização de certame licitatório conforme vincula a Lei federal de licitações e contratos nº 8.666/1993.

A FMS de Niterói celebrou neste período 34 convênios e contratos de repasse com a União. Estes foram para execução de recursos oriundos de emenda parlamentar individual de investimentos, com objetos variados desde a construção de unidades de saúde, reformas e compra de equipamentos para modernização do aparato de saúde. Ressaltamos que não foram citadas as emendas de custeio, pois as mesmas

não são objeto deste artigo, dada a finalidade do uso do recurso e a atuação do escritório de projetos conforme proposto preliminarmente no objetivo deste artigo.

Considerando o montante de convênios citados acima, a FMS de Niterói recebeu o montante de R\$ 31.361.011,04 (trinta e um milhões e trezentos e sessenta e um mil e onze reais e quatro centavos), entre os anos de 2014 a 2021. Deste montante recebido, foi executado somente R\$ 6.646.152,00 (seis milhões e seiscentos e quarenta e seis mil e cento e cinquenta e dois reais), este montante só representa 20% dos recursos oriundos das emendas recebidas pela Fundação, além disso, cabe ressaltar que as mesmas foram executadas no exercício de 2021, durante a gestão do atual presidente da FMS de Niterói e Secretário de Saúde de Niterói, Rodrigo Alves Torres Oliveira. Cabe ressaltar que esta gestão teve início no começo da Pandemia de COVID-19, mais precisamente no mês de março de 2020, e nitidamente não tem medido esforços para executar estes recursos, realizando acompanhamentos semanais, junto à equipe da SUBPLAN, sobre a evolução de cada processo analisado nesse estudo, para que não haja mais perda de recursos ou atrasos injustificados.

No total foram executadas 4 (quatro) emendas, que foram concedidas nos anos de 2015 (1), 2017 (1) e 2020 (2), elas representam 11,76% do total de emendas de investimento concedidas a Fundação. Analisando o tempo de execução/ conclusão de em média levaram-se três anos para concluir o objeto destas emendas

Tabela 1- Planilha de emendas Concluídas no ano de 2021

EMENDA	Nº PROCESSO ADMINISTRATIVO	Nº PROPOSTA / CONVÊNIO	ANO	TIPO DE OBRA / OBJETO	VALOR PROPOSTA
81000699	510/0479/2017	360008150702/01-500	2015	Reforma	R\$ 900.000,00
24970011	200011525/2021	11249.035000/1170-06	2017	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE PARA UNIDADE DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE	R\$ 2.350.000,00
40700002	20011525/ 2021	112490350001/20-013	2020	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE PARA UNIDADE DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE	R\$ 3.000.000,00
13100006	200/5841/2020 apensado ao 200010029/2019	112490350001/20-019	2020	REFORMA DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE	R\$ 396.152,00

Fonte: Planilha de acompanhamento de emendas SUBPLAN

Do total de recursos obtidos, foram devolvidos recursos de 3 (três) convênios, ambos foram concedidos no ano de 2018. Os valores desses convênios devolvidos totalizam o montante de R\$ 2.497.332,00 (dois milhões, quatrocentos e noventa e sete mil e trezentos e trinta e dois reais) e representam 7,82 % do montante total de convênios/contrato de repasse objeto deste estudo.

Tabela 2 – Planilha de emendas devolvidas

EMENDA	Nº PROCESSO ADMINISTRATIVO	Nº PROPOSTA / CONVÊNIO	ANO	TIPO DE OBRA / OBJETO	VALOR PROPOSTA
13080010	200/11721/2018	11249.0350001/18-005 (SISMOB)	2018	REFORMA DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE	R\$ 371.470,00
13080010	200/11720/2018	11249.0350001/18-006 (SISMOB)	2018	REFORMA	R\$ 426.230,00
24970017	200/7810/2018 - (200/13138/2018 - 200/9542/2019 (Projeto Complementar)	PROPOSTA 911249/18-004 CONTRATO DE REPASSE 877964/2018 SICONV 057300/2018 CT-1061514	2018	REFORMA DE UNIDADE DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE	R\$ 1.699.632,00

Fonte: Planilha de acompanhamento de emendas SUBPLAN

As emendas devolvidas representam o percentual de 8,82 % do total de emendas concedidas a FMS de Niterói. Apesar dos percentuais serem baixos, em

relação ao total, não podemos considerar como um número aceitável, já que estamos lidando com recursos públicos, e os mesmos devem ser usados com a maior eficiência pelos gestores públicos, conforme este princípio constitucional orienta, e percebemos que a devolução se deu por falta de execução em tempo hábil. Agora iremos apresentar as emendas que estão em andamento, ou seja, emendas que já foram recebidas pela Fundação e que já possuem processo administrativo aberto para execução destes recursos, mas que por diversos fatores ainda não foram executadas. No momento há 27 emendas em andamento, este total representa 79,41% do total de emendas concedidas e representa R\$ 22.617.527,04 (vinte e dois milhões e seiscentos e dezessete mil e quinhentos e vinte e sete reais e quatro centavos) do total concedido no período objeto de estudo deste artigo, o valor corresponde a 71,21 % do montante total de recursos recebidos.

Tabela 3- Planilha de emendas em andamento

EMENDA	Nº PROCESSO ADMINISTRATIVO	Nº PROPOSTA / CONVÊNIO	ANO	TIPO DE OBRA / OBJETO	VALOR PROPOSTA
2776009 /2788004	200/5076/2015	11249.0350001/14-006	2014	Equipamentos	R\$ 229.050,00
28810014	200008704/2021	11249.0350001/15-001	2015	Equipamentos	R\$ 565.875,00
81000464	200/4314/2016	360008150702/01-500	2015	Reforma	R\$ 2.300.000,00
27760019	200008704/2021	11249.0350001/17-003	2017	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE	R\$ 150.000,00
17750013	510002958/2019	PROPOSTA 911249/17-001 CONTRATO DE REPASSE 852291/2017 89944/2017 (SIAFI) CT.1046789-29	2017	REFORMA	R\$ 1.269.914,04
24970014	200008704/2021	11249.0350001/18-004	2018	EQUIPAMENTO	R\$ 1.424.000,00
38230005	200/17732/2019	36000.1815602/01-800	2018	INCREMENTO PAB	R\$ 1.000.000,00
38230001	200/9544/2019	PROPOSTA 911249/18-003 CONTRATO DE REPASSE 877965/2018 SICONV 056589/2018 CT-1061512	2018	REFORMA	R\$ 1.887.140,00
24970020	200/18087/2019 200009744/2021 510002013/2021	Proposta 911249/19-002 CONTRATO DE REPASSE Convênio 886401/2019 órgão interno 046560/2019 Operação 1066578/02	2019	REFORMA	R\$ 4.247.940,00
27760019	200/16173/2019. 200008704/2021 (uso parcial R\$67.500,00)	112490350001/19-009	2019	EQUIPAMENTO	R\$ 300.000,00
17750006	200/16178/2019	112490350001/19-014	2019	EQUIPAMENTO	R\$ 400.000,00
24970022	200/000165/2020 - 200/13234/2019	112490350001/19-021 (SISMOB)	2019	REFORMA	R\$ 399.991,00
24970018	200/5843/2020	112490350001/20-005 (SISMOB)	2020	CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE	R\$ 1.444.000,00
24970018	200008704/2021	112490350001/20-012	2020	AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL EM SAÚDE	R\$ 56.000,00
40700024	200008704/2021	112490350001/20-001	2020	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO E MATERIAIS PERMANENTES	R\$ 895.471,00
40700025	200/4844/2020 200/4950/2020	112490350001/20-016	2020	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO E MATERIAIS PERMANENTES	R\$ 1.064.849,00
40700025	200/005826/2020	112490350001/20-015	2020	EQUIPAMENTO	R\$ 285.039,00
40700025	Sem processo aberto	112490350001/20-020	2020	EQUIPAMENTO	R\$ 199.866,00
40700023	200/11525/2021	112490350001/20-014	2020	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE	R\$ 1.000.000,00
40700023	Sem processo aberto	112490350001/20-022	2020	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE	R\$ 199.928,00

27760023	200008704/2021	112490350001/20-011	2020	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE	R\$ 200.000,00
24970005	Sem processo aberto	911249/20-008 Contrato de Repasse Número Proposta 018552/2020 Número Convênio 904685/2020 Operação 1072867	2020	REFORMA EM UNIDADE DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE	R\$ 898.464,00

Fonte: Planilha de acompanhamento SUBPLAN

Deste universo temos a seguinte quantidade de emendas por ano de concessão:

Quadro 2- Tabela sintética de emendas em andamento

ANO DE CONCESSÃO	QUANTIDADE DE EMENDAS POR ANO DE CONCESSÃO	VALOR DA EMENDA	QUANTOS ANOS SEM EXECUÇÃO DA EMENDA ATÉ O FIM DO EXERCÍCIO DE 2021
2014	1	R\$ 229.050,00	7 anos
2015	2	R\$ 2.865.875,00	6 anos
2017	2	R\$ 1.419.914,04	4 anos
2018	3	R\$ 4.311.140,00	3 anos
2019	4	R\$ 5.347.931,00	2 anos
2020	10	R\$ 6.243.617,00	1 ano
2021	5	R\$ 2.200.000,00	9 meses
Valor total dos recursos em andamento		R\$ 22.617.527,04	

Fonte: Elaboração própria do autor

Depreende-se da análise desse quadro que mais de 62% do valor total de emendas em andamento possuem mais de dois anos desde a sua concessão e não foram executadas.

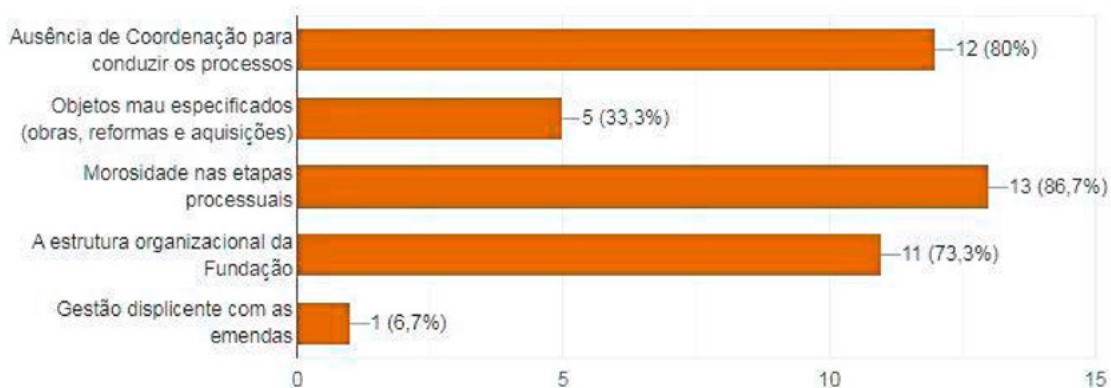
Com os dados coletados na planilha fornecida pela SUBPLAN, ficou evidenciado que há um grave problema na gestão do tempo de execução das emendas, o que se torna um grande risco quando não há a possibilidade de prorrogação do convênio ou quando o mesmo não é pedido a tempo, conforme observamos nos processos de convênios devolvidos analisados, que foram por conta do gerenciamento do tempo de execução, além de outros problemas, além de informações coletadas juntos aos servidores que atuam diretamente com as emendas.

Diante do problema exposto pelos dados acima, resolvemos aplicar um questionário com três perguntas fechadas aos servidores que atuam de forma direta ou indiretamente, com as etapas atinentes às emendas parlamentares. Demos orientações e definições quanto as respostas da pergunta de número 1, pois algumas respostas necessitavam de maior explicação. O questionário foi criado no intuito de contribuir para entender se a solução proposta por este artigo seria bem aceita pelos entrevistados (Criação de um escritório de projetos nos moldes PMBOK®).

Todos os respondentes possuem ensino superior completo e atuam a mais de 2 anos no âmbito da FMS de Niterói. Por questões de sigilo não foi exigido nenhum tipo de identificação no formulário aplicado, já que algumas respostas possuem cunho crítico ao processo de trabalho interno da Fundação. Repassamos o formulário a 15 servidores e obtemos a seguinte resposta para pergunta 1:

Figura 5- Pergunta 1 do questionário do Google Forms- Execução de Emendas Parlamentares
Na sua opinião, o que ocasiona os atrasos e devoluções de recursos de convênio
no âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Niterói?

15 respostas



Fonte: elaboração própria do autor

As repostas coletadas demonstram que grande parte dos problemas referentes às emendas estão intimamente ligados à solução do problema apresentado por este artigo à criação de um escritório de projetos (PMO) no âmbito da FMS de Niterói.

Como podemos observar a ausência de coordenação foi uma das mais respondidas pelos entrevistados, obtendo 80% das respostas, o que representa 12 entrevistados. Nas análises realizadas nos acervos dos processos administrativos de execução, depende-se claramente dos despachos realizados, trâmites processuais e tempo de permanência dos processos em cada departamento, que ausência de coordenação por parte dos responsáveis pelo processo foi preponderante para constatação da morosidade das etapas processuais. Esse fator foi apontado no questionário como sendo o principal vilão da falta de execução das emendas no âmbito da Fundação, com 86,7% de respostas do total de entrevistados, o que em números absolutos representa a resposta de 13 dos 15 entrevistados.

Além desses problemas, segundo a visão dos respondentes, a estrutura organizacional é outro fator negativo na condução das emendas parlamentares, no âmbito da Fundação. O problema acerca da estrutura organizacional obteve 73,3% das respostas dos entrevistados. Isto representa o total de 11 respostas, corroborando assim com a hipótese levantada na introdução e respondendo a pergunta problema deste capítulo: “A Atual estrutura organizacional da Fundação Municipal de Saúde de Niterói têm potencializado o aumento das devoluções de recursos financeiros oriundos de emendas parlamentares?”.

Os demais problemas obtiveram o seguinte percentual de resposta dos entrevistados:

- Objetos mau especificados (obras, reformas e aquisições): 33,3% das respostas, que representa 5 entrevistados;
- Gestão displicentes com as emendas: 6,7% das respostas que representa 1 entrevistado.

A segunda pergunta foi direcionada para aferir se os entrevistados possuíam algum conhecimento acerca do assunto escritório de projetos. As opções de respostas foram as mais objetivas possíveis, para efeitos de qualificação do conhecimento sobre o assunto. Limitaram-se à 1- Sim/ 2- Não/ 3- Sim, superficialmente. Obtivemos o seguinte panorama:

Figura 6- Pergunta 2 do questionário do Google Forms- Execução de Emendas Parlamentares



Fonte: elaboração própria do autor

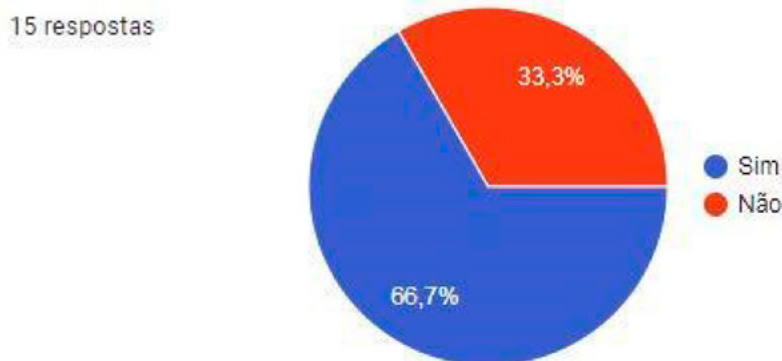
A pergunta demonstrou que 86,7 % do total de entrevistados (13 entrevistados) possuem conhecimento sobre as atribuições de um escritório de projetos e sua funcionalidade para a gestão organizacional. Os demais 13,3% (2 entrevistados) não possuem conhecimento algum sobre o tema.

A partir disso, na terceira pergunta indagamos aos entrevistados se eles achavam que o escritório de projetos conseguiria resolver os problemas na execução das emendas apontados por eles na pergunta de número 1.

Resolvemos não condicionar esta resposta à resposta dada na pergunta 2, pois como foi um formulário distribuído pela internet, os entrevistados que responderam poderiam não conhecer o tema, mas poderiam pesquisar sobre o assunto na rede mundial de computadores e, com base na pesquisa, responder a pesquisa de número 3. Obtivemos o seguinte resultado:

Figura 7- Pergunta 3 do questionário do Google Forms- Execução de Emendas Parlamentares

Você acha que a criação de um escritório de projetos ajudaria a resolver os problemas apontados por você na pergunta 1?



Fonte: elaboração própria do autor

Do total dos 15 entrevistados, 33,3% (5 entrevistados) acham que o escritório de projetos não conseguiria resolver os problemas apontados por eles, já 66,7 % (10 entrevistados) acham que o escritório conseguiria sim resolver os problemas apontados por eles na pergunta 1.

5. CONCLUSÕES E OBJETIVOS

Subsidiados pela pesquisa realizada, observações e dados coletados e apresentados neste capítulo, concluímos que o problema colocado nessa pesquisa figura como um dos principais problemas na execução dos recursos de convênios, oriundos de emendas parlamentares individuais de investimento, celebrados pela FMS de Niterói junto à União, além de outros apontados pelos nossos respondentes.

Os problemas apontados demonstram que a condução das emendas, sem a coordenação por um único setor, contribuiu muito para os atrasos e perdas injustificadas dos recursos oriundos das emendas parlamentares. Isso contraria o princípio constitucional da eficiência e o desenvolvimento da administração pública gerencial, que possuem como objetivo o aumento da qualidade do serviço e a redução de custos e recursos, com o intuito de maximizar os resultados e projetos almejados.

Apoiado em Crawford, (2002), pode-se consideradr o escritório de projetos como parte integrante da estrutura organizacional criada para facilitar as atividades de gestão de projetos com a finalidade de promover melhorias ao processo de gestão organizacional através da gestão de portfólio e do alinhamento de projetos com a estratégia da organização.

Concluímos então que a criação de um escritório de projetos (PMO) nos moldes PMBOK®, no âmbito da Fundação Municipal de Saúde de Niterói irá maximizar o uso dos recursos de emendas, reduzirá drasticamente o tempo entre a celebração do convênio/contrato de repasse e a efetiva execução do recurso com a materialização do objeto pactuado, através de uma condução exclusiva e dando a devida prioridade a esses recursos que possuem prazo para sua execução, além de proporcionar uma condução especializada ao objeto em questão, aumentando a eficiência e eficácia na consecução dos objetivos, agindo assim em conformidade com princípio constitucional da eficiência.

Este trabalho teve como objetivo auxiliar os leitores que atuam na área de gestão pública a enxergar no escritório de projetos, nos moldes PMBOK®, um grande aliado na execução, não somente de convênio/contrato de repasse, mas na execução das demandas que possuam caráter transitório, em todas as áreas de atuação da gestão pública e que necessitem de uma condução especializada, exclusiva e ágil. Espera-se também que este mesmo leitor/gestor se questione quanto à estrutura organizacional da sua instituição e avalie se a mesma é eficiente ou gera uma burocracia excessiva que traz morosidade aos processos e consecução das ações públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 06/03/2021.

CRAWFORD, L.(2002) The strategic project office: A guide to improving organizational performance. New York: Marcel Dekker.

JUGEND, Daniel; BARBALHO, Sanderson César Macêdo; SILVA, Sérgio Luis, (2014). Gestão de Projetos: teoria, prática e tendências- 1 ed.- Rio de Janeiro: Elsevier.

JUNQUEIRA, Michelle Aparecida Della Ricci; PASSADOR, Cláudia Souza. O impacto do escritório de gestão de projetos na pesquisa científica. Revista de Administração Pública - FGV v.53. n. 6. P. 1179-1188, 2019. Disponível em : <https://www.scielo.br/j/rap/a/DsjB6XyWMthJYRwhPRrBs8w/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 08/03/2022.

KREUTZ, Rafael Rudolfo; VIEIRA, Kelmara Mendes.A Gestão de Projetos no Setor Público: Os desafios de suas especificidades. Revista de Gestão Pública- Praticas e Desafio – v. 09. n. 1, 2018.

MORAES, Emerson Augusto Priamo. Guia PMBOK para gerenciamento de projetos.VIII Congresso Nacional. de Excelência em Gestão. 2012. Disponível em: https://www.inovarse.org/sites/default/files/T12_0454_3026.pdf. Acessado em 01/03/2022.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. Sistemas, organização & métodos: uma abordagem gerencial. São Paulo: Atlas, 13a ed, 2006, 505p.

_____ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do Serviço Público. v.50. n.4 p. 5- 29 (1999).

_____Plano de Integridade e Compliance da Saúde. Disponível em: <http://www.saude.niteroi.rj.gov.br/extras/compliance2.pdf>. Acesso em 01/03/2022.

_____ Plataforma + Brasil. O que são emendas parlamentares. Disponível em: <https://siconv.com.br/o-que-sao-emendas-parlamentares/#:~:text=O%20que%20s%C3%A3o%20as%20emendas,da%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20or%C3%A7amento%20anual>. Acessado em 11/03/2022

PMI. (2013) Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos. Guia PMBOK®. Quarta Edição – EUA: Project Management Institute.

PRESTES, Bibiana Rabaioli (2016) Administração Pública, um breve histórico. JUSBRASIL, <https://bibianarp.jusbrasil.com.br/artigos/304019927/administracao-publica-um-breve-historico#:~:text=Em%20meados%20da%20d%C3%A9cada%20de,aumento%20da%20qualidade%20do%20servi%C3%A7o>. Acesso em 06/03/2022.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. Padrões e Publicações Disponível em: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards>. Acesso em 01/03/2022

REBOUÇAS, Djalma. (2002). Sistemas, Organização e Métodos: uma abordagem. – 14. Ed. – São Paulo: Atlas.

SCHULTZ, Félix. (2021). Estrutura Organizacional Funcional, o que é e como aplicar. <https://blog.bomcontrole.com.br/estrutura-organizacional-funcional/#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20Estrutura%20Organizacional%20Funcional&text=Na%20Estrutura%20Organizacional%20Funcional%20ocorre,hierarquias%20e%20processos%20bem%20definidos..> Acesso em 05/03/2022.

Senado Federal. Emendas ao Orçamento. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento> . Acessado em 04/03/2022

TCU- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2016).Cartilha de Convênios e outros repasses- 6 edição- Brasília- Secretaria- Geral de Controle Externo: Disponível em : https://portal.tcu.gov.br/data/files/13/80/53/07/3F03071076A7C107E18818A8/Convenios_outros_repasses_6_edicao_inclui_errata.pdf. Acesso em 05/03/2022.

_____ Todo escritório de gerenciamento de projetos faz a mesma coisa? Disponível em: <https://glicfas.com.br/todo-escritorio-de-gerenciamento-de-projetos-faz-a-mesma-coisa/>. Acesso em 05/03/2022.

WIRICK, David. Publica Sector Project Management: Meeting the challenges and achieving results. John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, New Jersey, 2009.



CAPÍTULO 9



ANÁLISE DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NEGRA NA CIDADE DE NITERÓI: O FENÔMENO E A REDE DE SAÚDE

Fernanda Prudencio da Silva

nandaprudencio@gmail.com

Fundação Municipal de Saúde /
Prefeitura Municipal de Niterói

Tulio Batista Franco

tuliofranco@id.uff.br

Instituto de Saúde Coletiva /
Universidade Federal Fluminense

RESUMO

A discriminação contra a mulher é um dos preconceitos mais antigos e difundidos na humanidade. É observado na vida pública, no trabalho, na escola e nas mídias, resultando em abusos e violência no âmbito familiar e nos relacionamentos. Quando atrelamos a este contexto o impacto do racismo para o acesso às políticas públicas, observamos que a maioria dos indicadores de saúde é mais desfavorável para a população negra. Sendo assim, este capítulo pretende abordar o fenômeno da violência contra a mulher negra na cidade de Niterói, com objetivos de selecionar variáveis da ficha de notificação de violência interpessoal no SINAN-NET; estratificar estas variáveis por raça /cor; sugerir estratégias de qualificação da rede de saúde para mulher vítima de violência baseada nas recomendações da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. Trata-se de um estudo observacional descritivo, onde foram analisadas as variáveis da ficha de notificação de violência interpessoal e autoprovocada do SINAN (Sistema de Informação de Agravos de Notificação), desagregando os dados por raça/cor. A amostra constituiu-se pelas notificações realizadas na cidade de Niterói no período de 2016 a 2019, para mulheres de 10 anos ou mais, residentes neste município. No quadriênio, foram notificados 457 episódios de violência, a taxa de incidência de violência acumulada no período por 100 mil mulheres, foi de 373,9 na população geral de mulheres, apresentou uma discrepância 3,05 vezes maior nas mulheres negras (tx: 565,9), se comparada às mulheres brancas (tx: 185,5). Porém, se a comparação desta taxa for feita com as mulheres auto referidas pretas (tx: 769,4), a diferença sobe para 4,19 vezes em referência às brancas.

Palavras chave: Violência, Mulher, Racismo, Vulnerabilidade, Saúde.

1. INTRODUÇÃO

A discriminação contra a mulher é um dos preconceitos mais antigos e difundidos na humanidade durante toda a sua história. Este tipo de discriminação, provocada por um comportamento social que desvaloriza e objetifica o feminino, é observado corriqueiramente na vida pública, no ambiente de trabalho, na escola e nas mídias, refletindo-se em atos de abusos e violência no âmbito familiar e dos relacionamentos. A Organização Mundial da Saúde (OMS), no Relatório Mundial Sobre Violência e Saúde (2002:87), faz as seguintes considerações sobre a violência de gênero:

Uma das formas mais comuns de violência contra as mulheres é a praticada por um marido ou um parceiro íntimo. A violência perpetrada por parceiro íntimo ocorre em todos os países, independentemente do grupo social, econômico, religioso ou cultural [...] grande carga da violência de gênero [masculino/feminino] recai sobre as mulheres nas mãos dos homens.

No mesmo documento, a OMS (2002:91) define que:

...a violência de gênero refere-se a qualquer comportamento que cause dano físico, psicológico ou sexual àqueles que fazem parte da relação.

Esse comportamento inclui:

- Atos de agressão física – tais como estapear, socar, chutar e surrar.

- Abuso psicológico – tais como intimidação, constante desvalorização e humilhação.
- Relações sexuais forçadas e outras formas de coação sexual.
- Vários comportamentos controladores – tais como isolar a pessoa de sua família e amigos,
- Monitorar seus movimentos e restringir seu acesso às informações ou à assistência.

Sobre o panorama global a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) / OMS em sua folha informativa¹ - Violência contra as mulheres, atualizada em novembro de 2017, relata que em uma análise conduzida pela OMS junto à London School of Hygiene and Tropical Medicine e ao Medical Research Council, baseada em dados de 80 países, descobriu que quase um terço das mulheres que se relacionaram afetivamente sofreram violência física e/ou sexual. Com uma prevalência de 23,2% nos países de alta renda, 24,6% na região do Pacífico Ocidental, 37% na região do Mediterrâneo Oriental e 37,7% na região do Sudeste Asiático. O relatório também sinaliza que em todo o mundo, 38% dos assassinatos de mulheres são cometidos por parceiros. Além disso, 7% das mulheres em todo o mundo relatam terem sido assediadas sexualmente por terceiros. Estes dados indicam a abrangência mundial da violência contra a mulher, mostrando a relevância de tratar tal problema como uma questão de direitos humanos e de saúde pública.

No Brasil, a violência contra a mulher é um problema endêmico, reproduzido independentemente de classe social, escolaridade ou raça. No âmbito individual e familiar, causa mortes, traumas físicos e psicológicos. E no âmbito social, as consequências são desigualdade, aumento da violência e atraso no desenvolvimento social e econômico. No Atlas da Violência (IPEA 2020), que analisa as incidências de óbitos relacionados às situações de violência no Brasil, vemos que, em 2018, 4.519 mulheres foram assassinadas, o que representa uma taxa de 4,3 homicídios para cada 100 mil habitantes do sexo feminino significando uma redução de 9,3% em comparação ao ano de 2017. Contudo, seguimos ostentamos taxas muito altas se comparadas a outros países com o mesmo grau de desenvolvimento econômico e social, a ponto de ficarmos em quinto lugar na relação da ONU (2017)² de países como maiores taxas de feminicídio.

Por outro lado, apesar da tendência de redução, segundo os dados do Atlas da Violência 2020, ocorre uma realidade muito diferente se comparamos a exposição das mulheres ao homicídio considerando-se sua raça. Comparando-se os anos de 2017 e 2018, houve uma queda de 12,3% nos homicídios de mulheres não negras, dentre as mulheres negras (pretas e pardas) essa redução foi de 7,2%. Mas quando observa-se o período entre 2008 e 2018, essa diferença fica ainda mais evidente: enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras caiu 11,7%, a taxa entre

1 <https://www.paho.org/pt/topics/violence-against-women>

2 <https://brasil.un.org/pt-br/72703-onu-taxa-de-feminicidios-no-brasil-e-quinta-maior-do-mundo-diretrizes-nacionais-buscam>

as mulheres negras aumentou 12,4%. Quando atrelamos a este contexto o impacto do quesito raça-cor em relação ao acesso às políticas públicas, observamos que a maioria dos indicadores de saúde e sociais são mais desfavoráveis para a população negra tais como: renda, escolaridade, trabalho formal, maiores taxas de mortalidade materna e mortalidade infantil, insegurança alimentar, entre outros.

Esta análise - vinculada ao conceito da interseccionalidade - estabelece a relação que a mulher negra é exposta a maiores restrições. Constitui a base das populações mais vulneráveis e que sofre mais dificuldades econômicas e estruturais. Interseccionalidade para CRENSHAW, (2002: 177) “é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação”.

Ao encontro deste panorama, respeitando o princípio da equidade que norteia as ações do Sistema Único de Saúde, precisamos entender a incidência deste fenômeno (interseccionalidade) sobre a população de mulheres negras da Cidade de Niterói, bem como os fatores que os favoreceram, buscando traçar estratégias para qualificar a assistência e a rede de saúde para o atendimento das necessidades destas mulheres mais vulneráveis.

Posto isto, este ensaio pretende abordar o fenômeno da violência contra a mulher negra na cidade de Niterói. Tendo como objeto de pesquisa as notificações da ficha de agravos individuais de violência interpessoal e autoprovocada (SINAN) sobre os casos de violência contra a mulher, ocorridos no período de 2016 a 2019, na Cidade de Niterói.

Parte-se da premissa de que, como em todo Brasil, nos últimos anos tem ocorrido aumento dos casos de violência contra a mulher na cidade de Niterói e que considerando os diversos indicadores de saúde e sociais, as mulheres negras são mais afetadas que outros grupos populacionais e têm mais dificuldades de acessar os serviços públicos e a rede de proteção. São objetivos desta pesquisa: i) analisar o fenômeno da violência contra a mulher negra na cidade de Niterói; ii) selecionar variáveis da ficha de notificação de violência interpessoal no SINAN NET; iii) estratificar estas variáveis por raça /cor; e iv) sugerir estratégias de qualificação da rede de proteção para mulher vítima de violência doméstica e sexual, baseada nas recomendações da Política Nacional de Saúde da População Negra.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Sobre a Lei nº 11340 de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha

No Brasil, em resposta a grandes mobilizações do movimento feminista, com o objetivo de dar respostas aos casos de violência contra a mulher no país, sancionou-se a Lei nº 11340 de 07 de agosto de 2006, batizada de Lei Maria da Penha um marco jurídico para a proteção das mulheres que vivem em situação de violência doméstica. O seu texto inova, definindo os vários tipos de violências praticadas no âmbito doméstico, familiar, no namoro e em todas as relações afetivas.

A motivação para a criação do projeto de lei foi estimulada pela Organização dos Estados Americanos – OEA, ao tomar conhecimento do caso de Maria da Penha Maia Fernandes, que sofreu barbaramente a violência doméstica; com duas tenta-

tivas de feminicídio que a deixou paraplégica. Com o andamento do seu caso nos trâmites da segurança pública e no judiciário, ficou evidente que não havia punição à altura para este tipo de crime. Com isso, a OEA condenou o Brasil, recomendando ao governo brasileiro a criação de políticas e legislações que combatessem esses atos criminosos, tendo em vista que as leis vigentes eram brandas a ponto de não inibir a reincidência da violência.

Em Calazans (2011), a denúncia de Maria da Penha Maia Fernandes à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da OEA, que resultou na condenação do Brasil por negligência e omissão em relação à violência doméstica, levou à revisão das políticas públicas relativas à violência contra a mulher., unida a históricos movimentos sociais de garantia de direitos das mulheres, que já durante a constituinte haviam impulsionado a inserção na Constituição Federal de 1988 do art. 226 § 8º, que obriga o Estado a tomar todas as medidas necessárias para prevenir e punir a violência contra a mulher e proteger a família.

Podemos considerar que outros movimentos anteriores já vinham contribuindo para a formação da agenda deste projeto de lei. Pode-se citar o compromisso político do Brasil em 1994, da Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, que ficou mais conhecida como a Convenção de Belém do Pará, em participar de toda a forma de erradicação da violência contra a mulher e contra a família. Deste movimento desdobram-se leis ordinárias, que foram criadas pelo Legislativo com o objetivo de colocar em prática os compromissos assumidos pelo governo brasileiro em tratados e convenções, como a Lei nº. 10.886 de 2004, que alterou o Código Penal para tipificar a violência doméstica como crime, o que já se tornara um avanço para a plena realização dos direitos humanos das mulheres no Brasil e a promoção da erradicação da violência contra a mulher. Contudo isso apenas não bastaria para resolver o problema. Também cabe ressaltar que em 2006, ano de promulgação da lei, o Brasil vivia um momento de valorização dos processos democráticos e a valorização dos direitos humanos e sociais, durante o governo Lula.

Sobre a abrangência dessa Lei, cabe ressaltar que apesar de levar o nome de uma mulher, das pessoas do gênero feminino serem as principais vítimas da violência doméstica e de seus companheiros e ex-companheiros serem a maioria dos perpetradores de violência, esta lei tem um escopo mais abrangente de proteção, servindo a todas as pessoas que estão em situação de vulnerabilidade em relação ao agressor. Assim, estão contempladas por essa lei não só as relações heterossexuais como também as homossexuais. Outra característica é que ela se aplica a outras relações além das conjugais, se enquadrando também a um parente ou uma pessoa do seu convívio.

No seu artigo 5º, a Lei define como violência contra a mulher:

Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial:

I – No âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

II – No âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

III – Em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.

No seu artigo 7º, são definidas as formas de violência contra a mulher em violência física, violência psicológica, violência sexual, violência patrimonial e violência moral.

Para o Sistema de Saúde e suas equipes esta lei é de extrema relevância, à medida que seu caráter regulador e reestruturante de forma multidisciplinar, ordenando os vários setores de proteção e apoio à mulher em situação de violência. Seu conteúdo orienta ações de identificação das situações de violência, acolhimento, prevenção, assistência e reabilitação, no âmbito pessoal, familiar e comunitário.

2.1 Racismo e ações de prevenção e promoção na Saúde

Segundo o sociólogo e antropólogo Kabengele Munanga, o racismo é uma percepção social, que estabelece uma relação de poder que sustenta a superioridade de uma raça em relação a outras:

O racismo e, notadamente, a discriminação racial referem-se a qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça/cor, descendência ou origem nacional ou étnica. Têm por objetivo ou efeito anular ou restringir os direitos dos grupos raciais tidos como inferiores em qualquer âmbito da vida (MUNANGA, 2003:15).

No Brasil, sofremos os reflexos dos 320 anos de escravidão. Nossa história, organização social e cultura são marcadas pela trajetória de submissão, exploração e desvalorização da cultura da população negra. Sendo assim, quando pensamos em políticas públicas, precisamos entender esta influência e criar mecanismos e estratégias que mitiguem o racismo institucional e fortaleçam o acesso da população negra aos serviços públicos de qualidade.

O Ministério da Saúde (2017:23), na Política Nacional de Saúde Integral da População Negra PNSIPN, define racismo institucional ou estrutural como:

Qualquer forma de racismo que ocorre especificamente dentro de instituições como órgãos governamentais, instituições públicas, empresas, corporações e universidades. Essa prática inclui atitudes sociais específicas inerentes à ação preconceituosa racialmente, à discriminação, aos estereótipos, à omissão, ao desrespeito, à desconfiança, à desvalorização e à desumanização. São práticas que consolidam o racismo institucional e também se alimentam ou se reverterem em racismo individual, conseqüentemente afetando espaços sociais coletivos como instâncias governamentais.

A necessidade destas estratégias é reforçada quando analisamos diversas fontes de dados que indicam que mesmo em cidades desenvolvidas social e economicamente, percebemos que a população negra não usufrui do mesmo status de desenvolvimento da população não negra. Como podemos constatar, por exemplo, no mapa da desigualdade de 2020, da Organização Casa Fluminense que, em 2018 na Cidade de Niterói, a diferença da idade média ao morrer entre brancos e negros era de 13,08 anos. Sendo a idade média da pessoa branca ao morrer de 74,99 anos e da pessoa negra 61,91 anos.

Neste contexto, e após anos de reivindicações dos movimentos sociais de valorização e defesa da população negra, foi instituída em 13 de maio de 2009, pela portaria nº 992 do Ministério da Saúde, a Política Nacional de Saúde Para a População Negra. Seu objetivo é promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e nos serviços do Sistema Único de Saúde SUS.

Esta Política mostra um inestimável valor para a gestão e equipes de saúde, à medida que norteia as políticas e ações do setor da saúde na busca pela implementação de uma rede mais equânime à população negra, entendendo e atendendo suas necessidades dentro do seu contexto social. Para tanto, ela traz como principais pontos ações de atenção, promoção e prevenção em saúde; ações de educação permanente para os profissionais de saúde, voltadas para o combate do racismo institucional e atenção à população negra; promoção de conhecimento científico voltado para atenção à população negra; qualificação do monitoramento dos agravos, através da inserção do quesito raça/cor nos instrumentos de coletas de dados e prontuários de saúde, bem como da estratificação da análise dos indicadores deste quesito, estabelecendo metas e submetas, afim de nortear a criação e implementação de políticas públicas qualificadas.

Contudo, segundo Ferreira e Martins (2019), analisando os dados do Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) de 2018, do IBGE, a gestão pública ainda tem muitas dificuldades em implementar esta política de forma integral. Neste ano, apenas 28% dos municípios haviam incluído ações previstas na Política no planejamento municipal de saúde e apenas 3% dos municípios tem instituída uma instância específica para conduzir, coordenar e monitorar as ações de saúde voltadas para a população negra.

2.2 Linha de Cuidado de Atenção à Situação de Violência na Saúde

Em 1996, a Quadragésima Nona Assembleia Mundial de Saúde adotou a Resolução WHA49.25, declarando a violência como um problema importante - e crescente - de saúde pública no mundo. Nesta resolução, a Assembleia chamou a atenção para as sérias consequências da violência – no curto e no longo prazo – para indivíduos, famílias, comunidades e países, além de destacar seus efeitos prejudiciais no setor de serviços de saúde. Segundo MINAYO (2020, p 22):

... a violência não é um problema médico típico, é, fundamentalmente, um problema social que acompanha toda a história e as transformações da humanidade. No entanto, a violência afeta muito a saúde: ela provoca morte, lesões e traumas físicos e um sem-número de agravos mentais,

emocionais e espirituais; diminui a qualidade de vida das pessoas e das coletividades; mostra a inadequação da organização tradicional dos serviços de saúde; coloca novos problemas para o atendimento médico; e evidencia a necessidade de uma atuação muito mais específica, interdisciplinar, multiprofissional, intersetorial e engajada do setor, visando às necessidades dos cidadãos.

O SUS tem um histórico de atenção e cuidado às pessoas em situação de violência, por meio da oferta de serviços em todos os níveis da atenção, buscando a integralidade das ações e qualificação permanente dos profissionais de saúde. Este trabalho desenvolve-se de forma coletiva, envolvendo várias Linhas de Cuidado e níveis de atenção e exigindo a organização dos serviços de saúde sob as dimensões da prevenção, promoção, assistência e reabilitação.

Considerando que a maioria das situações de violência a que são submetidos, especialmente crianças, mulheres e idosos, têm ocorrido no âmbito do espaço doméstico e familiar, e que a maioria dos supostos agressores são pessoas do convívio próximo, como pais, cônjuges, ex-cônjuge e namorados, destaca-se o papel das equipes de Atenção Básica em Saúde no trabalho de prevenção e promoção de ações que favoreçam a discussão da temática e seu enfrentamento.

No Sistema de Saúde, observamos o incremento dos processos de registros e notificações dos casos de violências, com a implantação da ficha de agravos individuais de violência interpessoal/autoprovocada do SINAN, como um evento de notificação compulsória. Com isso, observamos um aumento constante das notificações de violência contra a mulher pelas unidades de saúde, mostrando-se uma importante porta de entrada para acolher, cuidar, orientar e garantir os direitos das mulheres em situação de violência interpessoal (doméstica e sexual).

De posse dos dados produzidos pelas notificações do SINAN, observamos que as taxas de incidência de violência contra a mulher, quando estratificada pela variável raça/cor, indica que a população negra (mulheres pretas e pardas) é mais afetada, sendo as maiores taxas entre as mulheres pretas, como será demonstrado no decorrer do capítulo.

3. METODOLOGIA

Este capítulo relata um estudo observacional descritivo, onde foram analisadas as variáveis da ficha de notificação de violência interpessoal e autoprovocada do SINAN, desagregando os dados por estratificação raça/cor.

A amostra pesquisada constituiu-se por todas as notificações realizadas na cidade de Niterói no período de 2016 a 2019, relacionadas a eventos que envolveram mulheres de 10 anos ou mais, residentes neste município, excluindo-se as notificações por lesões autoprovocadas.

A primeira análise esteve voltada para a incidência acumulada no período de 2016 a 2018, utilizando como base populacional o censo de 2010. Foram comparados os resultados do município de Niterói, com os do Brasil, do Estado do Rio de Janeiro e com o do Município de Santos, por este último ser semelhante, em termos populacionais, à cidade estudada, apresentando também Muito Alto Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Foram calculadas as taxas por cem mil mulheres habitantes, estratificando pela classificação de raça / cor do IBGE, mas também analisando as taxas da população negra que agrega a união entre as pessoas classificadas como pretas e pardas. Para SANTOS (2002:13), esta análise se justifica, pois:

...o grupo racial negro, visto que a situação destes dois últimos grupos raciais é, de um lado, bem semelhante, e, de outro lado, bem distante ou desigual quando comparada com a situação do grupo racial branco. Assim sendo, ante à semelhança estatística entre pretos e pardos em termos de obtenção de direitos legais e legítimos, pensamos ser plausível agregarmos esses dois grupos raciais numa mesma categoria, a de negros. (...) a diferença entre pretos e pardos no que diz respeito à obtenção de vantagens sociais e outros importantes bens e benefícios (ou mesmo em termos de exclusão dos seus direitos legais e legítimos) é tão insignificante estatisticamente que podemos agregá-los numa única categoria, a de negros, uma vez que o racismo no Brasil não faz distinção significativa entre pretos e pardos, como se imagina no senso comum.

Tabela 1 - Taxa* da incidência acumulada de violência contra mulheres residentes no período de 2016 a 2018 por raça / cor

LOCAL	TX TOTAL	TX BRANCA	TX PETRA	TX AMARELA	TX PARDA	TX NEGRA
Niterói	265,6	132,5	555,5	351,6	321,4	385,1
Santos	334,7	237,1	618,3	137,1	538,3	552,8
Rio de Janeiro	538,7	320,0	634,1	496,5	465,1	506,9
Brasil	480,7	391,5	585,0	299,4	460,9	479,8

Fontes: TABNET / SINAN e SIDRA / IBGE - *taxa por 100 mil mulheres com 10 anos ou mais.

*Calculo da taxa somando os eventos e populações Pretas e Pardas.

Tabela 2 - Percentual de preenchimento inadequado do campo raça/cor nas notificações de violência contra a mulher

LOCAL	% INGNORADO / BRANCO
Brasil	0,92
Niterói	17,3
Santos	5,36
Rio de Janeiro	22,72

Fonte: TABNET / DATASUS

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

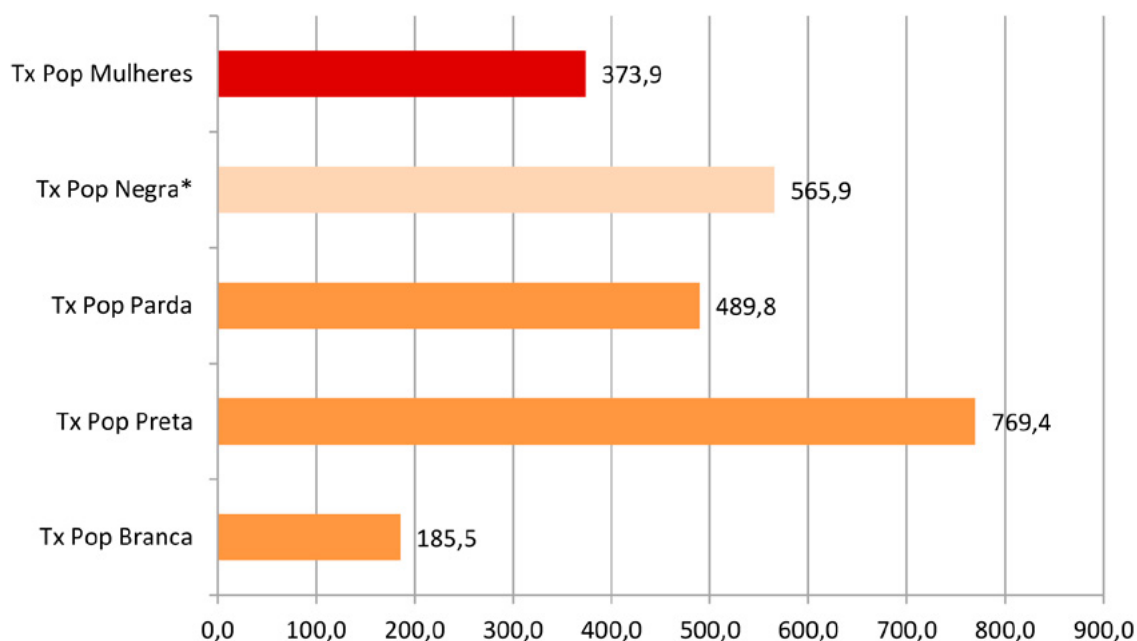
Tabela 3 - Frequência e taxa por Ano da Notificação e Raça - Período: 2016-2019

ano noti	branc	tx pop branc	preta	tx pop preta	amarela	tx pop amarela	parda	tx pop parda	indigen	tx pop indigen	negras*	tx pop negra	total	tx pop geral
2016	40	25,9	36	163,9	2	140,6	37	62,9	0	0,0	73	90,4	163	68,7
2017	63	40,7	36	163,9	3	211,0	72	122,5	0	0,0	108	133,7	196	82,6
2018	97	62,7	52	236,8	1	70,3	115	195,6	0	0,0	167	206,8	313	131,9
2019	87	56,2	45	204,9	0	0,0	64	108,8	1	289,0	109	135,0	215	90,6
Total	287	185,5	169	769,4	6	421,9	288	489,8	1	289,0	457	565,9	887	373,9

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

Gráfico 1 - Taxa de Violência Contra a Mulher Acumulada



Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net
Fonte: IBGE - Censo Demográfico. Gráfico construído pela autora

Apesar de, em números absolutos, os eventos de violência serem mais frequentes na raça/cor branca, quando analisamos as taxas considerando a população de mulheres por raça/cor, observamos maior incidência dentre as mulheres pretas e pardas. Mostrando uma maior exposição às situações de violência contra a mulher.

No segundo momento, selecionei variáveis da ficha de notificação de violência interpessoal e autoprovocada do SINAN, descrevendo os achados relacionados à mulher negra residente na cidade de Niterói, a partir da construção e análise de indicadores retirado das variáveis do TABNET / DATASUS (Tabulador Genérico de Domínio Público/ Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde). As planilhas de dados foram extraídas em 20/06/2021, sendo o ano de 2019 o mais recente disponibilizado na plataforma do ministério da saúde.

No período de 2016 a 2019, constavam no banco de dados 3.169 notificações de violência doméstica, sexual, interpessoal e autoprovocada, notificadas na cidade de Niterói de mulheres residentes. Destas, 1251 eram registros de violência contra mulheres com 10 anos ou mais. Sendo 887, excluindo-se as notificações por lesões autoprovocadas. Quando estratificamos pela raça/cor temos 457 eventos de violência contra a mulher negra³ na cidade de Niterói no referido período. Destas notificações de mulheres pretas e pardas foram analisadas as seguintes variáveis: município de ocorrência; local de ocorrência; idade; escolaridade; recorrência da violência; uso de álcool pelo agressor; tipo de violência; vínculo / parentesco com o agressor e meio da violência.

3 Negro é a denominação utilizada pelo IBGE que representa o somatório da população preta e parda.

E a partir desta análise, tracei o perfil da mulher negra vítima de violência que foi atendida e notificada pelas unidades de saúde do município de Niterói, sugerindo abordagens e estratégias de proteção para esta população.

4. RESULTADOS

No quadriênio pesquisado, foram notificados 457 episódios confirmados ou prováveis de violência contra mulheres negras. A taxa de incidência de violência acumulada no período de 2016 a 2019 por 100 mil mulheres foi de 373,9 na população geral de mulheres. Observa-se uma discrepância 3,05 vezes maior quando se trata de violência contra mulheres negras (tx: 565,9), se comparado aos eventos relacionados às mulheres brancas (tx: 185,5). Porém, se a comparação desta taxa for feita com as mulheres autorreferidas pretas (tx: 769,4), a diferença sobe para 4,19 vezes em referência às mulheres brancas. Isto mostra que, apesar das taxas de violência no SINAN em Niterói serem menores em comparação ao Estado do Rio de Janeiro e ao Brasil (Tabela 1), as mulheres negras estão muito mais suscetíveis à violência do que as mulheres brancas. Outro fator que chamou a atenção na comparação das taxas do município de Niterói com outras cidades foi o alto percentual de “ignorado /em branco” no campo raça/cor da ficha de notificação de violência do SINANNET. Em Niterói, este percentual é de 17,3%; percentagem menor que o Estado do Rio de Janeiro, que apresentou 22,7%, mas 18,8 vezes maior se comparado à proporção referente ao Brasil, que apresentou percentual de 0,92%.

Nas Tabelas 4 a 12, são apresentadas as características relacionadas aos eventos de violência contra as mulheres negras que foram atendidas nas unidades de saúde que compõem este estudo.

Tabela 4 - Frequência por Município de Ocorrência

MUNICÍPIO DE OCORRÊNCIA	FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL
Duque de Caxias	2	0,44
Magé	1	0,22
Niterói	446	97,59
Rio de Janeiro	2	0,44
São Gonçalo	5	1,09
Valença	1	0,22
Total	457	100,00

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

Tabela 5 - Frequência por Local ocorrência

LOCAL OCORRÊNCIA	FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL
Residência	184	40,3
Habitação Coletiva	3	0,7
Escola	4	0,9
Local de pratica esportiva	2	0,4
Bar ou Similar	10	2,2
Via pública	106	23,2
Comércio/Serviços	6	1,3
Outros	15	3,3
Ignorado	127	27,8

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

Tabela 6 - Idade da mulher em situação de violência

FAIXA ETÁRIA	FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL
10-14 anos	77	16,8
15-19 anos	84	18,4
20-29 anos	118	25,8
30-39 anos	80	17,5
40-49 anos	40	8,8
50-59 anos	23	5,0
60 e mais	35	7,7
Total	457	100,0

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

Tabela 7 - Escolaridade da Mulher em Situação de Violência

ESCOLARIDADE	FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL
Ign/Branco	267	58,4
1ª a 4ª série incompleta do EF	23	5,0
4ª série completa do EF	12	2,6
5ª a 8ª série incompleta do EF	69	15,1
Ensino fundamental completo	15	3,3
Ensino médio incompleto	40	8,8
Ensino médio completo	23	5,0
Educação superior incompleta	5	1,1
Educação superior completa	3	0,7
Total	457	100,0

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

Tabela 8 - Recorrência da Violência

VIOL REPETIÇÃO	FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL
Sim	132	28,9
Não	121	26,5
Ignorado	204	44,6
Total	457	100,0

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

Tabela 9 - Suspeita de uso de álcool

SUSP. USO ALCOOL	FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL
Sim	96	21,0
Não	104	22,8
Ignorado	257	56,2

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

Tabela 10 - Tipo de violência referida

FORMAS DE VIOLÊNCIA	FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL
Física	344	75,3
Psicológica	194	42,5
Negligência	84	18,4
Sexual	80	17,5
Tortura	23	5
Viol Finan/Econo	12	2,6

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

Tabela 11 - Vínculo/grau de parentesco do provável autor

AUTORES	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Conjuge	70	15,3
Mãe	67	14,7
Amigo / conhecido	52	11,4
Pai	46	10,1
desconhecido	44	9,6
Namorado	33	7,2
outro vínculo	32	7,0
Ex-conjuge	25	5,5
Filho	15	3,3
Irmão	10	2,2
ex-namorado	8	1,8
Pessoa relação Inst	8	1,8
Padrasto	5	1,1
Cuidador	4	0,9
Policial Ag.Lei	2	0,4
Total	457	100,0

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

Tabela 12 - Meio de violência

MEIO DA VIOLÊNCIA	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Forç corp. Espanc	265	58,0
Ameaça	61	13,3
Estupro	51	11,2
Outra agressão	49	10,7
objeto perfuro cortante	45	9,8
Objeto contundente	30	6,6
Assédio Sexual	28	6,1
Arma de fogo	27	5,9
Enforcamento	21	4,6
Envenenamento	10	2,2
Pornografia infantil	4	0,9
Substância e obj quentes	3	0,7
Exploração Sexual	3	0,7
Outras violências	2	0,4

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

Analisando os dados das planilhas, podemos traçar o perfil das mulheres negras residentes na cidade de Niterói e que realizaram a notificação nos equipamentos de saúde desta cidade. À vista disto, observamos que 97,5% dos eventos de violência ocorreram no próprio município de Niterói, facilitando o planejamento e implementação de estratégias e ações de atenção, promoção e prevenção de violência contra a mulher negra.

Sobre o local de ocorrência do evento de violência, a mulher negra está mais vulnerável na sua própria residência, com 40,3% de registros. Contudo, precisamos observar problemas no preenchimento deste campo, visto que em 27,8% está registrado como “ignorado”. Também podemos considerar que são mulheres jovens em sua maioria, especialmente adolescentes negras, porque a faixa etária de 10 a 19

anos concentra 35,2% das notificações, seguidas das mulheres entre 20 e 29 anos, com 25,8%. Quanto à escolaridade, apresenta-se com 15,1% entre a 5ª e 8ª série do ensino fundamental, contudo esta análise está prejudicada, pois em 58,4% das notificações foram registradas como “ignorado”.

Os tipos de violência sofrida apresentam os seguintes índices: 75,3% das mulheres negras referiram ter sofrido violência física; 42,5% sofreram violência psicológica, 18,4% negligência e 17,5% relatam violência sexual. Dos casos notificados, 28,9% referem-se à recorrência no evento de violência, demonstrando uma tendência de cronicidade do agravo, mas é preciso considerar que em 44,6% foram registrados como ignorado”.

Em outra variável analisada, a suspeita de uso de álcool pelo agressor, 21,0% referiram o uso, contudo esta análise também está prejudicada já que 56,2% das notificações foram registradas como “ignorado”.

O agressor mais frequente destas mulheres é seu cônjuge, com 15,3% dos casos notificados, porém considerando-se o somatório dos parceiros e ex-parceiros afetivos (cônjuges, namorados, ex-cônjuges e ex-namorados) este percentual chega a 29,8%. E da mesma forma, considerando-se os agressores de convívio familiar e social, o percentual aumenta, chegando a 74,8%. Estes percentuais mostram que a mulher negra está vulnerável à violência em meio às pessoas do seu convívio cotidiano. Ressalta-se que a força corporal e o espancamento são os meios mais frequentes de violência, ocorrendo em 58% dos casos, seguido de ameaça com 13,3% e estupro com 11,2%.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (2017), compreendendo-a como principal norteador para a qualificação do atendimento a mulher negra vítima de violência, completa-se este capítulo atribuindo relação entre suas diretrizes gerais e os achados da análise dos dados. Além disso sugerem-se possíveis estratégias para a Secretaria Municipal de Saúde.

Da primeira diretriz, a “inclusão dos temas Racismo e Saúde da População Negra nos processos de formação e educação permanente dos trabalhadores da saúde e no exercício do controle social na saúde”, considerando os indicadores que tiveram sua análise prejudicada devido ao alto percentual de preenchimento inadequado, principalmente o relacionado ao quesito raça cor (Tabela 2), seria importante:

- Destinar investimentos financeiros e de recursos humanos, definindo um orçamento específico para o Núcleo de Educação Permanente e Pesquisa (NEPP), para viabilizar o trabalho junto às unidades de saúde da atenção primária, atenção hospitalar e unidades de urgência, de forma sistemática e cíclica, temas como: Protocolo de atendimento à mulher em situação de violência, reforçando a importância das notificações e o bom preenchimento dos seus campos para nortear a implementação adequada de políticas públicas de proteção a mulher; e Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e a importância do campo raça/cor.
- Desenvolver pela área técnica da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e

NEPP, junto ao Comitê Técnico Da Saúde Da População Negra Do Município De Niterói e o Conselho Municipal de Saúde, uma campanha de sensibilização de Saúde da População Negra, tendo como público alvo os profissionais de Saúde;

Sobre a diretriz “ampliação e fortalecimento da participação do Movimento Social Negro nas instâncias de controle social das políticas de saúde, em consonância com os princípios da gestão participativa do SUS, adotados no Pacto pela Saúde”, é de extrema importância reservar acento para representação de organizações de proteção à mulher negra e contra a violência à mulher ou a profissionais negras, em todos os comitês, comissões ou grupos de trabalho que discutam a implementação ou avaliação de políticas públicas, a fim de garantir representatividade dentro da organização e gestão dos processos de trabalho do Sistema de Saúde Municipal.

A respeito da terceira diretriz, “promoção do reconhecimento dos saberes e práticas populares de saúde, incluindo aqueles preservados pelas religiões de matrizes africanas”, articulando as observações dos resultados de que o perpetrador da violência contra a mulher é, na maioria das vezes, seu parceiro afetivo ou pessoas próximas, e que, em mais de um terço dos casos notificados, as vítimas eram adolescentes, mostra-se importante:

- Criar um programa de prevenção à violência no namoro, a ser implementado pelas unidades de atenção básica em saúde;
- Estabelecer ações de promoção da paternidade, podendo-se criar uma certificação para Unidade de Saúde Amiga da Paternidade; e
- Como prevenção de reincidências, estabelecer um protocolo de atenção e recuperação ao homem agressor.

Sugere-se, em relação à diretriz “incentivo à produção do conhecimento científico e tecnológico em saúde da população negra”, realizar um diagnóstico situacional sobre o acesso da mulher negra aos serviços de Atenção Primária em Saúde, identificando os principais gargalos e estabelecendo estratégias para qualificar a assistência a esta população, garantindo o cumprimento da agenda de saúde;

Para “implementação do processo de monitoramento e avaliação das ações pertinentes ao combate ao racismo e à redução das desigualdades étnico-raciais no campo da saúde nas distintas esferas de governo”, considera-se importante:

- Estabelecer metas e submetas no plano municipal de saúde, voltadas para a atenção à população negra, principalmente estratificando indicadores relacionados as mulheres negras e seus filhos;
- Definir uma agenda periódica com o Comitê Técnico de Saúde da População Negra, para análise e monitoramento dos indicadores, definindo encaminhamentos e recomendações para a alta gestão;
- Inserir no observatório da Saúde do município de Niterói indicadores estratificados pela variável raça/cor, tais como mortalidade materna, mortalidade infantil, sífilis gestacional e congênita, expectativa de vida ao nascer, violência interpessoal e autoprovocada, entre outros; e
- Criar um boletim online para ser enviado aos profissionais da rede de saúde.

Com relação ao “desenvolvimento de processos de informação, comunicação e educação, que desconstruam estigmas e preconceitos, fortaleçam uma identidade negra positiva e contribuam para a redução das vulnerabilidades”, entende-se que a SMS poderia inserir na agenda permanente das equipes de saúde, ações de promoção e valorização da saúde da mulher negra com discussões sobre os temas da violência doméstica, sexual e contra a mulher; mediação de conflitos e cultura da paz nos grupos de planejamento reprodutivo, tabagismo, diabetes, idosos, entre outros, e no Programa de Saúde do Escolar,. Outra ação interessante seria inserir em todos os materiais de treinamento para os profissionais, situações e casos que representem dificuldades e características que representem situações vividas pelas mulheres negras em seu cotidiano.

Este trabalho não se pretende exaustivo, mas indicativo que muito pode ser feito, nos níveis da macro e micro gestão pública, para mitigar o racismo institucional e desenvolver uma atenção à saúde pautada no princípio da equidade. Defende-se que a gestão da Saúde deveria considerar criar dentro de sua estrutura uma superintendência ou coordenação voltada para as pessoas em situação de vulnerabilidade, com orçamento e metas, estabelecendo estratégias para a promoção da saúde e proteção, como forma de garantir a continuidade das políticas públicas voltadas para estas pessoas.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana; STUKER, Paola; TOKARSKI, Carolina; ALVES, Iara; ANDRADE, Krislane de. Políticas Públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200624_nt_disoc_78.pdf

BIANQUINI, Heloisa. Combate à violência doméstica em tempos de pandemia: o papel do Direito; Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-24/direito-pos-graduacao-combate-violencia-domestica-tempos-pandemia>

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. Política Nacional de Saúde Integral da População Negra : uma política para o SUS / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. – 3. ed. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2017.

BRASIL, Panorama da violência contra as mulheres no Brasil [recurso eletrônico] : indicadores nacionais e estaduais. -- N. 1 (2016)-. -- Brasília : Senado Federal, Observatório da Mulher contra a Violência, 2016-. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496319/000925795.pdf>

CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, C. H. (Org.). Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASA FLUMINENSE, Disponível em: <https://casa-fluminense.redesocialdecidades.org.br/br/RJ/casa-fluminense/regiao/niteroi>

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. Revista Estudos Feministas. Ano 10 (1). Florianópolis, 2002. p.171-188

FERREIRA, Lola e Flávia Martins, Uma década após criação, apenas 28% dos municípios brasileiros implantaram Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, Organização Gênero e Números, 2019. Disponível em: <https://www.generonumero.media/10-anos-politica-saude-populacao-negra/>

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19, ed. 2, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2020/06/violencia-domesticacovid-19-ed02-v5.pdf> Acesso em 05.07.2020

GOMES, Kyres Silva. Violência contra a mulher e Covid-19: dupla pandemia. Revista Espaço Acadêmico, ano XX, nº 224 – set / out. 2020.

IPEA, O Sistema Classificatório De “Cor Ou Raça” Do IBGE, Brasília, novembro de 2003, disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0996.pdf

Krug EG et al., eds. World report on violence and health. Geneva, World Health Organization, 2002.

MARQUES, Emanuele Souza; MORAES, Claudia L; HASSELMANN, Maria Helena; DESLANDES, Suely Ferreira; REICHENHEIM, Michael Eduardo. A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: panorama, motivações e formas de enfrentamento. Cad. Saúde Pública 2020; 36(4):

MINAYO, M. C. S. Violência um problema para a saúde dos brasileiros. In: Impacto da violência na saúde dos brasileiros. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Brasília: 2005.

MINAYO, M.C.S. Conceitos, teorias e tipologias de violência: a violência faz mal à saúde. In: NJAINE, K., ASSIS, S.G., CONSTANTINO, P., and AVANCI, J.Q., eds. Impactos da Violência na Saúde [online]. 4th ed. updat. Rio de Janeiro: Coordenação de Desenvolvimento Educacional e Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, ENSP, Editora FIOCRUZ, 2020, pp. 19-42. ISBN: 978-65-5708-094-8.

MUNANGA, K. Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. Cadernos PENESB (Programa de Educação sobre o Negro na Sociedade Brasileira). UFF, Rio de Janeiro, n. 5, p. 15-34, 2003.

Ministério da Saúde. COVID-19: Painel Coronavírus. <https://covid.saude.gov.br/>

OPAS, Folha Informativa de Violência Contra as Mulheres, disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5669:folha-informativa-violencia-contra-as-mulheres&Itemid=820

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE; Relatório Mundial Sobre a Prevenção da Violência, 2014, Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/1579-VIP-Main-report-Pt-Br-26-10-2015.pdf>

SANTOS, Sales Augusto dos. Ação Afirmativa ou a Utopia Possível: O Perfil dos Professores e dos Pós-Graduandos e a Opinião destes sobre Ações Afirmativas para os Negros Ingressarem nos Cursos de Graduação da UnB. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: ANPED/ 2º Concurso Negro e Educação, mimeo, 2002.

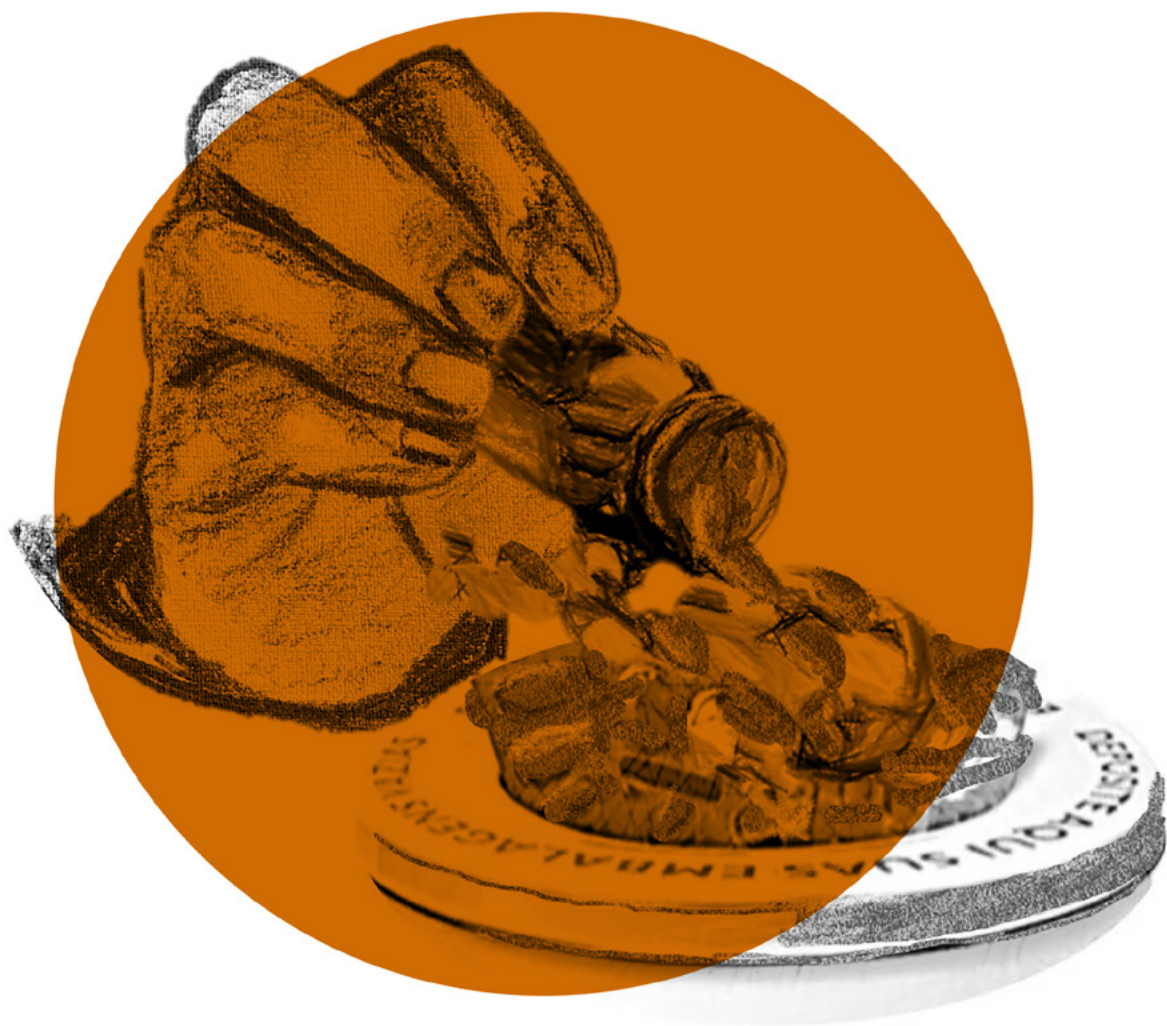
SAUCEDO, Danieli Naziazeno, Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: um “equilíbrio” coletivo? / Danielli Naziazeno Saucedo. – Rio de Janeiro, 2018.

TARJA, A. (2020, 24 de junho). Bairros de SP com mais pretos e pardos têm mais mortes por covid-19. UOL, São Paulo. Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/06/24/bairros-com-mais-negros-concentram-maior-numero-de-mortes--pela-covid-19.htm?cmpid=copiaecola>

VIEIRA, P. R., Garcia, L. P., & Maciel, E. L. N. (2020). Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela? Revista Brasileira de Epidemiologia, 23, e200033. Epub April 22, 2020. <https://dx.doi.org/10.1590/1980-549720200033>]



CAPÍTULO 10



DESCARTE E DESTINAÇÃO FINAL ADEQUADA DE MEDICAMENTOS DE USO HUMANO E ANIMAL EM DESUSO (VENCIDOS OU SOBRAS), DOS RESIDENTES NO MUNICÍPIO DE NITERÓI

João Carlos Gomes Felipe

jcgfelipe@gmail.com

Fundação Municipal de Saúde /
Prefeitura Municipal de Niterói

Tulio Batista Franco

tuliofranco@id.uff.br

Instituto de Saúde Coletiva /
Universidade Federal Fluminense

Mauricio de Souza Leão

msleao@id.uff.br

Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /

RESUMO

Considerando uma das características de governança do município de Niterói, dentro das áreas do Plano Estratégico da Cidade (Niterói que Queremos), no eixo Saudável (saúde, saneamento básico e gestão de resíduos), este capítulo pretende dar suporte técnico à Gestão da Saúde Municipal e subsidiar, com um projeto inédito e inovador no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, com a experiência da autoridade sanitária municipal no contato com residentes do município, que relatam suas “agonias” em não ter onde descartar os medicamentos em desuso de suas “farmácias caseiras”. O objetivo primordial seria desacelerar, ou idealmente, eliminar os riscos ambientais e sanitários pertinentes ao descarte inadequado de fármacos, tanto de uso humano quanto animal no meio ambiente dos residentes do Município de Niterói, o que contribui decisivamente com sérios impactos ao meio ambiente e a saúde pública. Utilizar-se-á as 08(oito) Policlínicas Regionais, a sede da Vigilância Sanitária Municipal e o Centro de Controle de Zoonoses, no bairro Ponta D’Areia, como postos de recebimento de medicamentos vencidos e/ou em desuso dos residentes do município, acondicioná-los na Coordenação Municipal de Farmácia (CO-FAR), no bairro Ponta D’Areia e descartá-los adequadamente através de incineração, em aterro sanitário devidamente licenciado pelos órgãos ambientais competentes. A conscientização da população deverá ser proposta, através de cartilha educativa e campanhas de arrecadação de medicamentos em desuso nas unidades descritas acima, através dos órgãos de imprensa, outdoors, redes sociais e demais formas de comunicação com os residentes do município de Niterói.

Palavras chave: *Gestão de resíduos, Descarte de medicamentos, Meio ambiente, Saúde pública, Incineração, Contaminantes Emergentes, Sustentabilidade.*

1. INTRODUÇÃO

A utilização de medicamentos é uma prática cada vez mais consolidada na contemporaneidade, visto que a cultura da medicalização e o fortalecimento tecnológico da indústria farmacêutica impulsionam as pessoas a consumirem estas substâncias, muitas vezes de modo irracional. Por outro lado, outro problema veemente é que o gerenciamento dos resíduos gerados a partir dessa utilização crescente não é contemplado em sua totalidade em suas políticas e programas de saúde pública, o que gera desequilíbrios em âmbitos individuais, coletivos e ambientais (PEREIRA, 2019).

A cultura brasileira de automedicação e a fácil aquisição de medicamentos acabaram por gerar acúmulo residencial de medicamentos, as chamadas “farmácias caseiras”, como são conhecidos os “depósitos” de medicamentos existentes nas casas, que contém medicamentos em desuso (vencidos e/ou sobras) de substâncias com atividade medicamentosa como antibióticos, hormônios, analgésicos, compostos psicoativos, e até quimioterápicos, como os imunossupressores, os quais são conhecidos como potentes agentes mutagênicos (BILA, DEZOTTI, 2003; PONEZI, 2008) e os medicamentos de uso veterinário.

O objetivo deste capítulo é provocar o debate público sobre o uso consciente e a desaceleração das formas errôneas de acúmulo de medicamentos. Idealmente, eliminar os riscos ambientais e sanitários pertinentes ao descarte inadequado de fármacos,

tanto de uso humano quanto animal no meio ambiente dos residentes do Município de Niterói. Oferecer e submeter ao gestor da Saúde Municipal, um projeto inédito e inovador no âmbito do estado do Rio de Janeiro, com a experiência da autoridade sanitária municipal no contato com residentes do município que relatam suas “agonias” em não ter onde descartar os medicamentos em desuso de suas “farmácias caseiras” e utilizar as 08(oito) Policlínicas Regionais, o Centro de Controle de Zoonoses e a sede da Vigilância Sanitária Municipal, como postos de recebimento de medicamentos vencidos e/ou em desuso dos residentes do município de Niterói, acondicioná-los na Coordenação Municipal de Farmácia (COFAR) e descartá-los adequadamente em aterro sanitário devidamente licenciado pelos órgãos ambientais competentes, através de empresa contratada pela Fundação Municipal de Saúde de Niterói.

Figura 1 – Exemplo de “farmácia caseira”, onde grande parte da população acumula medicamentos vencidos ou sobras, na maioria das vezes de forma indevida



Fonte: BURLE, 2016.

A maior parte dos usuários que possuem em seus domicílios medicamentos em desuso (sobras ou vencidos), tanto de uso humano ou animal, desconhece os impactos ambientais e de saúde pública que afetam os diversos ecossistemas, decorrentes do descarte doméstico inadequado de medicamentos (ALVARENGA e NICOLLETTI, 2010).

Para destacar a magnitude do problema desse tipo de descarte, estima-se que 20% dos medicamentos adquiridos tenham como destino final junto ao lixo doméstico ou no esgoto comum, o que pode ser considerado como um fato preocupante, uma vez que, dependendo do grau de toxicidade, esses fármacos podem contaminar o meio ambiente. (PEREIRA, 2019).

Em outro estudo, Silva *et al* (2019), relatam que anualmente, entre 10 e 28 mil toneladas de medicamentos são inadequadamente descartados no ambiente pelos consumidores brasileiros, tratando-se de um grande problema de saúde pública e ambiental. A figura 2 abaixo exemplifica esse tipo de descarte inadequado.

Figura 2 – Descarte de fármacos, inclusive psicoativos, em um córrego de uma cidade brasileira



Fonte: VALÉCIO, 2020.

Nos domicílios, podemos citar causas que encontram origem no uso irracional de medicamentos, falhas na adesão terapêutica, erros de dispensação nas farmácias públicas e privadas e falta de educação sanitária dos usuários de medicamentos. As sobras de medicamentos, vencidos ou não, que são lançados diretamente nas pias, vasos sanitários, redes de esgoto, até mesmo em águas pluviais, chegam às estações de tratamento de esgoto na sua forma original, sem sofrer alterações do metabolismo no corpo humano. Além da disposição dos fármacos no esgoto ou lixo doméstico, as outras vias de entrada de fármacos no ambiente resultam da excreção após administração, e através da remoção de medicamentos tópicos durante o banho. Tais aspectos contribuem de forma mais acentuada para a contaminação ambiental. Estudos mostram ainda que diversas substâncias não são removidas completamente durante os processos de tratamento de esgotos (BILA, DEZOTTI, 2003; PONEZI, 2008). A tabela 1 abaixo, elaborada em 2020 pelo Conselho Federal de Farmácia, mostra os dados da cadeia de medicamentos no país no ano de 2019.

Tabela 1 – Dados da cadeia de medicamentos no país no ano de 2019.

DESCRIÇÃO	NÚMERO TOTAL REGISTRADO
Indústrias farmacêuticas	464
Distribuidoras de medicamentos	4.492
Importadoras de Medicamentos	62
Farmácias e drogarias privadas	88.970
Farmácias com manipulação e homeopatia	8.403
Farmácias públicas	10.765
Farmácias hospitalares	6.972

Fonte: Dados do ano de 2019 do Conselho Federal de Farmácia.

Niterói possui atualmente 208 farmácias sem manipulação e drogarias privadas, 41 farmácias de manipulação privadas e cerca de 40 dispensários de medicamentos em unidades públicas municipais de saúde e 12 farmácias públicas municipais, segundo dados da Vigilância Sanitária de Niterói. Considerando uma população aproximada de 515.317 habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2020, há uma farmácia/drogaria para 2.477 habitantes, o que contraria a recomendação da Organização Mundial de Saúde (OMS), de 1 farmácia/drogaria para 8.000 habitantes. Considerando que a Resolução da Diretoria Colegiada - RDC/ANVISA nº 22/2018, classifica os resíduos de serviços de saúde em cinco grupos, a saber:

Grupo A: resíduos biológicos

Grupo B: resíduos químicos (medicamentos, dentre outras substâncias)

Grupo C: resíduos radioativos

Grupo D: resíduos comuns (domésticos, dentre outros)

Grupo E: resíduos perfurocortantes

O descarte de medicamentos em desuso nas redes de esgoto e a disposição no solo, mediante o encaminhamento junto aos resíduos urbanos, representam uma ameaça para a saúde humana, integridade ambiental e biodiversidade do planeta (CONSTANTINO e CORREIA, 2016). Neste sentido, se faz necessário o incentivo para a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para o uso e descarte adequados de medicamentos em domicílios (BARCELOS *et al*, 2011).

Tanto as estações de tratamento de água quanto às de esgoto, não utilizam a incineração em nenhuma das etapas de seus tratamentos.

No caso dos fármacos (medicamentos) em desuso (vencidos ou não) que, infelizmente, são descartados de forma inadequada nos córregos, mananciais, lagos, lagoas e atingem os lençóis freáticos, o único processo de inativação utilizado atualmente desses compostos químicos é a incineração, conforme descrito abaixo, sendo que as estações de tratamento de água e esgoto não utilizam esse método.

Depreende-se com isso, que os fármacos permanecem com sua estrutura química em grande parte preservada durante a passagem pelas estações de tratamento de água e esgoto, depositando-se no ambiente quase que da mesma forma em que foram sintetizados.

Para piorar ainda mais a situação, os blisters ou cartelas de medicamentos são compostos por material plástico (PVC) moldado com cavidades para a inserção de medicamentos em formato de comprimidos, cápsulas ou drágeas e selado com material laminado (alumínio). Em média 85% de plástico e 15% alumínio.

Não obstante, com a pandemia do COVID-19, possivelmente deva ter aumentado a compra de medicamentos de venda livre, como analgésicos, antitérmicos, anti-inflamatórios e mesmo aqueles de venda sob prescrição, como antibióticos e drogas psicoativas, cujas sobras, irão “reforçar os estoques das farmácias caseiras”.

2. RESPONSABILIDADES E PARTES INTERESSADAS

Unidades administrativas que deverão ser envolvidas no projeto:

- Fundação Municipal de Saúde de Niterói – Rua Visconde de Sepetiba, 987 - 9º andar - Centro
- Departamento de Vigilância Sanitária e Controle de Zoonoses – Rua Marquês do Paraná, 191 – Centro
- Centro de Controle de Zoonoses – Rua Coronel Miranda, 18 – Ponta D’Areia
- Coordenação de Farmácia da Fundação Municipal de Saúde - Rua Coronel Miranda, 91 – Ponta D’Areia
- Policlínica Regional Carlos Antonio da Silva – Avenida Jansen de Melo, S/Nº - Centro
- Policlínica Regional do Largo da Batalha – Rua Reverendo Armando Ferreira, 30 – Largo da Batalha
- Policlínica Regional Dr. Sérgio Arouca – Rua Vital Brasil, S/Nº - Vital Brasil
- Policlínica Regional Dr. Guilherme Taylor March – Rua Desembargador Lima Castro, 238 – Fonseca
- Policlínica Regional de Itaipu – Estrada Engenho do Mato, S/Nº - Itaipu
- Policlínica Regional da Engenhoca – Avenida João Brasil, S/Nº - Engenhoca
- Policlínica Regional do Barreto – Rua Dr. Luiz Palmier, 726 – Barreto
- Policlínica Regional de Piratininga – Rua Marcolino Gomes Candau, 11 – Piratininga

Propõe-se utilizar as Policlínicas Regionais no Centro da Cidade, Largo da Batalha, Vital Brasil, Fonseca, Itaipú, Engenhoca, Barreto, Piratininga, a sede da Vigilância Sanitária Municipal e o Controle de Zoonoses, para servirem de postos de coleta, onde os moradores de Niterói poderão descartar os medicamentos em desuso (vencidos ou sobras) de uso humano e animal, nas formas de medicamentos dentro de suas embalagens originais, como ampolas, bisnagas de pomadas, frascos de xaropes e sprays, caixas de comprimidos, cápsulas, drágeas e frascos de insulina.

Os resíduos de medicamentos entregues pela população serão acondicionados em coletores plásticos de 240 litros, do tipo que segue ilustrado na figura 4 abaixo e, que deverão ser adquiridos às expensas da Fundação Municipal de Saúde (FMS) e estes serão levados pelo Departamento de Vigilância Sanitária e Controle de Zoonoses até o Almoxarifado Central de Medicamentos, no bairro Ponta D'areia. Daí, deverão ser transferidos para embalagens tipo “big-bags”, sendo estas embalagens fornecidas pela empresa contratada pela Fundação Municipal de Saúde de Niterói e levados para a destinação final (incineração ou destruição térmica em instalações licenciadas).

Figura 4: Embalagem tipo “Big-Bag”

Coletor plástico de 240 litros



Fonte: <https://embtec.com.br/br/noticias/interna/big-bag-202>.

3. ESCOPO

A Fundação Municipal de Saúde e a Prefeitura Municipal de Niterói deverão, através de cartazes, folders, outdoors, publicidade em suas páginas na internet e pela mídia, mobilizar os munícipes a aderirem à ideia de levarem até as policlínicas regionais do município e a sede da Vigilância Sanitária Municipal as sobras e os medicamentos de uso humano e animal fora da validade.

a) Pela proposta, essas unidades de saúde municipais deverão criar em suas dependências, uma área para os recipientes de coleta dos medicamentos, disponibilizando um funcionário para orientar os munícipes, no tocante ao descarte dos medicamentos;

b) Não serão recebidos nas policlínicas regionais e na sede da Vigilância Sanitária de Niterói rações de animais de qualquer espécie em desuso (vencidos ou sobras), somente medicamentos;

c) A Vigilância Sanitária de Niterói deverá ministrar treinamento aos funcionários das policlínicas regionais que deverão estar envolvidos no trabalho de recebimento dos produtos citados;

d) A Vigilância Sanitária de Niterói deverá estar em contato permanente com

as demais unidades de saúde do município envolvidas no projeto, com a Coordenação de Farmácia do Município e com a empresa contratada pela Fundação Municipal de Saúde de Niterói, para monitorar a logística adequada no transporte desses resíduos químicos para que não haja solução de continuidade do projeto;

e) A partir do início da Campanha de descarte e destinação final adequada de medicamentos de uso humano e animal em desuso (vencidos ou não), nos domicílios do município de Niterói, a Vigilância Sanitária de Niterói disporá, semestralmente, de relatório revelando os indicadores de adesão da população à Campanha e os quantitativos de medicamentos enviados para o descarte adequado;

f) Empregar os 05 (cinco) farmacêuticos lotados na Seção de Medicamentos e Correlatos da Vigilância Sanitária de Niterói, onde, cada um desses profissionais ficará responsável, em cada dia da semana, de segunda a sexta-feira, em percorrer as unidades de saúde envolvidas no projeto, verificando as demandas e necessidades logísticas e agregando dados que vão servir de subsídio e indicadores para a melhoria contínua dos trabalhos;

g) A partir do início da Campanha de descarte e destinação final adequada de medicamentos de uso humano e animal em desuso (vencidos ou não), nos domicílios do município de Niterói, a Vigilância Sanitária de Niterói disporá, semestralmente, de relatório revelando os indicadores de adesão da população à Campanha e os quantitativos de medicamentos enviados para o descarte adequado;

h) Deverão ser recebidos para descarte ambientalmente adequado todas as classes farmacológicas, como vitaminas, reidratantes orais, laxativos, descongestionantes, broncodilatadores, antitussígenos, expectorantes, antitérmicos, anti-inflamatórios esteroidais e não-esteroidais, anti-hipertensivos, antigripais, antiespasmódicos, antieméticos, antidiarreicos, antidiabéticos, compostos psicoativos, antibióticos, hormônios, imunossuppressores, antiácidos, analgésicos, nas formas de medicamentos, dentro de suas embalagens originais, como ampolas, bisnagas de pomadas, frascos de xaropes, sprays, embalagens de comprimidos, cápsulas, drágeas e frascos de insulina;

i) Toda coleta de medicamentos em desuso, realizada nas unidades mencionadas serão acompanhadas pelo devido Manifesto de Resíduo Eletrônico, emitido pelo INEA, sob a responsabilidade da empresa contratada pela Fundação Municipal de Saúde de Niterói.

4. NÃO ESCOPO

Não serão aceitos: agulhas, seringas e rações de animais vencidas ou em desuso, somente medicamentos em desuso (vencidos ou não) de uso humano e animal.

5. PREMISSA

Aderência e comprometimento dos atores (gestor da saúde municipal, autoridade sanitária municipal, administradores de policlínicas regionais e funcionários, sociedade civil, população).

6. RESTRIÇÕES

Falta de aderência e comprometimento dos atores (gestor da saúde municipal, autoridade sanitária municipal, administradores de policlínicas regionais e funcionários, sociedade civil, população).

7. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA – ESTADO ATUAL DA QUESTÃO

A vasta literatura pertinente ao assunto aborda que o tratamento realizado nas estações de tratamento de água (ETA) inativa somente cerca 10 a 20% dos fármacos lançados nos córregos, mananciais e demais formas de captação de água para consumo humano, bem como os efluentes lançados no meio ambiente após o tratamento nas estações de tratamento de esgoto (ETE).

A conscientização pode ser feita através de programas educativos e campanhas de arrecadação de medicamentos em desuso como a realizada pela Faculdade de Farmácia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, juntamente com o Laboratório Pró-Ambiente (Porto Alegre - RS), em junho de 2006. Essa campanha arrecadou 1.219 itens provenientes de domicílios e farmácias e que foram encaminhados à Central de Resíduos Pró-Ambiente (Gravataí-RS) para adequada destinação final (EICKHOFF et al, 2007).

O uso de medicamentos veterinários também contribui; a criação de gado, peixes e animais domésticos utilizam antimicrobianos, antiparasitários, hormônios, dentre outras classes terapêuticas que entram no meio ambiente da mesma forma, por descarte inadequado e excreções.

O descarte inadequado de medicamentos tanto de uso humano quanto de uso animal, principalmente no lixo comum, na rede de esgotos (vasos sanitários, ligações irregulares e de esgoto), pode contaminar o solo, as águas superficiais, como os rios, lagoas e oceanos e águas subterrâneas, nos lençóis freáticos. Essas substâncias químicas, quando expostas a condições adversas de umidade, temperatura e luz podem transformar-se em substâncias tóxicas e afetar o equilíbrio do meio ambiente e interferindo nas cadeias alimentares.

Quanto aos antibióticos, por exemplo, um dos principais problemas está no desenvolvimento de bactérias resistentes a antibióticos, devido à exposição deles no ambiente. Quanto aos estrogênios, hormônios ligados ao desenvolvimento de características femininas, o temor tem a ver com o potencial das substâncias para afetar o sistema reprodutivo de organismos aquáticos, como os peixes (PHARMACIA BRASILEIRA. 2011). Já os quimioterápicos requerem atenção diferenciada pela possibilidade de produzir mutações genéticas.

Um estudo realizado em 2004 pela Faculdade de Ciências Farmacêuticas e Bioquímicas Oswaldo Cruz, revelou que a grande maioria das pessoas não sabe o que fazer com as sobras de medicamentos. Foram entrevistadas 1.009 pessoas na cidade de São Paulo, e os resultados mostraram que 76% dos usuários descartam os medicamentos no lixo comum e 6% jogam na pia ou no vaso sanitário. Além disso, 92,5% nunca procuraram saber a forma correta de descarte (MELO et al 2005).

A respeito da frequência absoluta de descarte domiciliar de medicamentos, as três classes farmacológicas mais citadas foram, respectivamente, os analgésicos, antitérmicos e os antigripais. A alta frequência de analgésicos citada em estudos, pode ser explicada pelo fato de que esta classe farmacológica é amplamente utilizada para automedicação, uma vez que a dor se configura como principal sintoma apresentado pelas condições de saúde. Além disso, eles são de fácil aquisição e, em grande parte, de venda livre, não necessitando de receita médica.

No tocante aos aspectos legais e toxicológicos do descarte de medicamentos, dentre os fármacos considerados de importância ambiental devido às quantidades consumidas, toxicidade e persistência no ambiente, estão os betabloqueadores, analgésicos e anti-inflamatórios, hormônios esteróides, citostáticos e drogas para tratamento de câncer, compostos neuro-ativos, agentes redutores de lipídeos no sangue e antibióticos. Os medicamentos vencidos ou não mais desejados, que são lançados diretamente nas pias e vasos sanitários, uma prática comum, chegam às estações de tratamento de esgoto na sua forma original, sem sofrer alterações do metabolismo no corpo humano. Dessa forma, podem contribuir de forma mais acentuada para a contaminação ambiental. (CARVALHO et al 2009).

Os efeitos ambientais da maioria dos fármacos têm sido observados somente em condições de laboratório, porém, avaliações de risco usando testes de toxicidade têm mostrado que as concentrações de alguns fármacos encontrados no ambiente são suficientes para representar risco a organismos aquáticos, como a *Daphnia magna*. Estes microorganismos habitam em meios aquáticos, desde charcos a rios, e alimentam-se essencialmente de plâncton podendo também ingerir protistas e bactérias, mas também matéria orgânica particulada e dissolvida (FLAHERTY e DODSON, 2005).

No mundo todo se tem verificado a presença de fármacos, tanto nas águas, como no solo. Essa contaminação resulta do descarte indevido, da excreção de metabólitos que não são eliminados no processo de tratamento de esgotos e, também, do uso veterinário (ZUCCATO et al., 2006).

As sobras de medicamentos, vencidos ou não, que são lançados diretamente nas pias e vasos sanitários, chegam às estações de tratamento de esgoto na sua forma original, sem sofrer alterações do metabolismo no corpo humano (DAUGTON, 2003).

A cultura brasileira de automedicação e a fácil aquisição desses produtos acabaram por gerar nas residências brasileiras um acúmulo de medicamentos. As “farmacinhas caseiras”, como são conhecidas, geralmente contém algumas fórmulas reservadas às emergências (antigripais, analgésicos, antitérmicos), vendidas sem receita médica, mas também é muito comum conter sobras de medicamentos controlados, antibióticos entre outros que provavelmente não serão mais utilizados, mas que ficam guardados até expiração da sua data de validade (BUENO; WEBER; OLIVEIRA, 2009).

Segundo Ferreira et al (2005), manter estoque de medicamentos não consumidos nas residências é um fator de risco à saúde pela possibilidade de intoxicações provocadas por ingestão acidental ou pela automedicação, além disso, pode ocorrer diminuição da eficiência e segurança dos medicamentos causada pela falta de cuidados com a farmácia caseira.

A contaminação de águas e solo por fármacos tem sido verificada em todo o mundo o que demanda atitudes efetivas para a redução dos impactos ambientais decorrentes. A população tem sua parcela de responsabilidade no processo devendo estar esclarecida e envolvida no processo de conscientização da geração de resíduos, bem como do uso racional de medicamentos como uma das medidas necessárias para diminuir as sobras decorrentes de aquisição desnecessária ou do não cumprimento do esquema terapêutico proposto (ALVARENGA e NICOLETTI, 2010).

Atualmente, entre 10 e 28 mil toneladas de medicamentos são inadequadamente descartados no ambiente pelos consumidores brasileiros, tratando-se de um grande problema de saúde pública e ambiental (SILVA et al., 2019).

Um assunto que deve ser pautado com urgência diz respeito aos estudos realizados sobre remoção de contaminantes ou poluentes emergentes, como fármacos, pesticidas, compostos polihalogenados (policlorados, polifluorados e polibromados), já que as ETEs têm focado principalmente a fase aquosa, sendo que a carga destes contaminantes na fase sólida é frequentemente negligenciada. O esgoto digerido é disposto em aterros ou usados como fertilizantes na agricultura e esta representa uma outra porta de entrada de contaminantes emergentes no ambiente. (MOREIRA e GONÇALVES, 2011).

Ademais, segundo Moreira e Gonçalves (2011), já que as fontes de contaminantes emergentes não podem ser eliminadas em sua totalidade, processos de tratamentos específicos precisam ser otimizados, tais como Ozonização, radiação ultravioleta (UV), filtração por membrana e adsorção por carbono ativado, que são tratamentos em potencial e poderiam promover uma efetiva remoção de contaminantes emergentes. Entretanto, a implementação destas técnicas pode aumentar o custo da estação de tratamento de esgoto. O tratamento de efluentes ainda necessita de sistemas mais eficientes e de baixo custo para ser acessível a todos, principalmente aos países mais pobres. O uso de vários tipos de tratamentos terciários e de nanotecnologia para suplantar os problemas atualmente existentes tem se despontado como importantes áreas de pesquisa para a sustentabilidade ambiental.

No tocante as novas formas de tratamento de esgotos, a notícia mais alvissareira dos últimos tempos vem de Hong Kong, na China: Os pesquisadores Leung, Zhou e Li (2020), desenvolveram uma nova tecnologia de saneamento que elimina contaminantes emergentes, a que a comunidade científica chama de “saneamento do futuro”. Atendendo à essas necessidades de novas tecnologias de saneamento, os pesquisadores da Universidade de Hong Kong, desenvolveram uma tecnologia de tratamento de águas residuais que consegue não apenas remover os poluentes, como também recuperar vários desses que possuem valor comercial, como o fósforo e alguns materiais orgânicos.

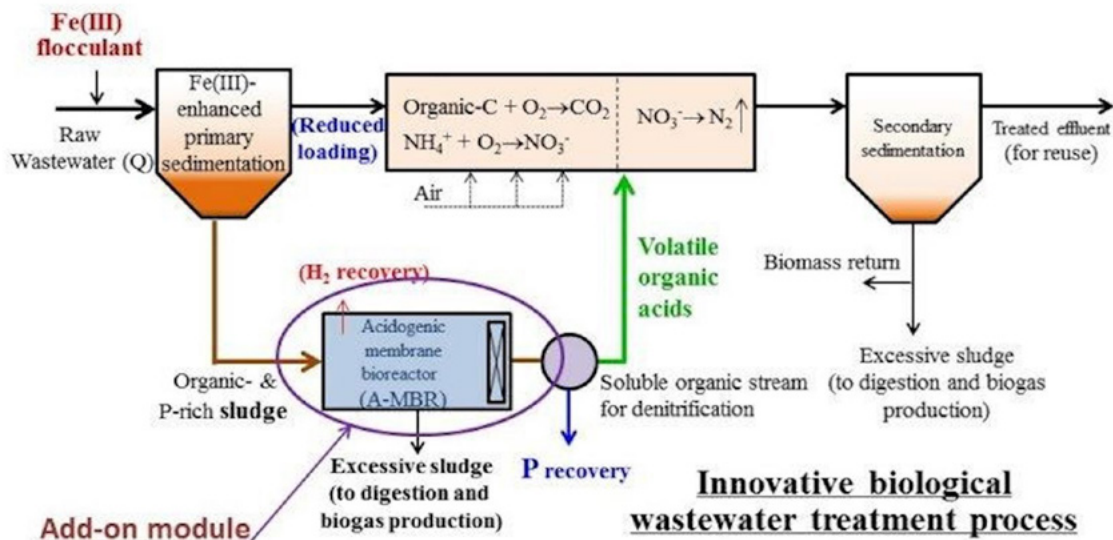
O novo sistema combina a tradicional sedimentação primária do esgoto - acrescida de um aprimoramento químico - com a fermentação acidogênica do Iodo. Os testes em escala piloto demonstraram que a combinação das duas técnicas remove os contaminantes químicos das águas residuais mesmo quando eles se apresentam em quantidade-traço - com uma concentração mínima. Além de eliminar esses compostos químicos, o novo sistema de tratamento de esgoto mostrou-se mais eficiente economicamente em comparação com os sistemas convencionais de tratamento de águas residuais e que um ganho adicional é que a fermentação acidogênica

permite recuperar do Iodo, matérias-primas de carbono e fosfato, que podem ser utilizados para produzir fibras de carbono e fertilizantes, respectivamente, segundo a equipe, Outro ganho é a possibilidade de coleta de hidrogênio, um combustível limpo por excelência (LEUNG, ZHOU, LI, 2020).

Figura 3: Sedimentação primária quimicamente aprimorada com Ferro (Fe) roda em paralelo com a acidogênese

Our Novel Technology

- Fe-enhanced primary sedimentation for energy saving and resource recovery.
- Side-stream sludge acidogenesis (instead of digestion) for organic hydrolysis.
- Extraction of volatile organic acids (VFAs) for N removal and phosphate for P recovery.



Fonte: University of Hong Kong.

Realizou-se um estudo transversal, aplicando-se um questionário em residências da zona rural do município de Ubá (MG), com o objetivo de analisar o armazenamento e o descarte de medicamentos domiciliares, bem como a automedicação. Verificou-se prevalência de 62% de fármacos tarjados com retenção de receitas, e a cozinha foi o principal local de armazenamento. Encontraram-se 34% de medicamentos vencidos. Quanto ao descarte, 94% dos entrevistados afirmaram fazê-lo no lixo doméstico (SANTOS e LOPES, 2017).

Mediante a falta de informações/conhecimento por parte da população devem-se criar ações e meios de orientação para a sociedade, através de campanhas de conscientização instruindo a população sobre o uso racional de medicamentos e o descarte correto dos mesmos (ALMEIDA et al, 2019).

Os medicamentos contém substâncias que não se degradam naturalmente, podendo ocasionar a contaminação do solo e, conseqüentemente, dos lençóis freáticos, atingindo animais, vegetação e o homem (SANTOS, 2019).

Os estudos analisados demonstraram que os principais motivos de estoque no domicílio foram: automedicação, guarda para uso futuro e sobras de tratamentos anteriores; a partir das evidências científicas verificou-se a importância do incentivo para a elaboração e a implementação de políticas públicas voltadas para o uso e descarte adequado de medicamentos no domicílio (CONSTANTINO et al., 2020).

Os fármacos têm se apresentado como poluentes de difícil remoção em efluentes e águas, e são consumidos tanto pelos seres humanos quanto por animais através dos usos veterinários, em quantidades significativas. Eles são lançados no ambiente a partir de várias rotas, e uma vez nos corpos hídricos podem aparecer em pequenas concentrações na água tratada (potável). Isto acontece porque estações de tratamento de efluentes (esgoto) e de água não conseguem remover de forma eficiente estas substâncias (BERETTA, 2011).

O autor fez algumas considerações sobre o Decreto nº 10.388/2020, regulamentado pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA):

1) Estranhamente, o Decreto do SISNAMA, não envolve diretamente o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), sobretudo porque os estabelecimentos contemplados pelo SISNAMA para receber os medicamentos domiciliares vencidos ou em desuso, de uso humano, industrializados e manipulados, serão as drogarias e farmácias, inclusive de manipulação e, este segmento é regulado pelo SNVS;

2) Considerando que o Decreto nº 10.388/2020, não considerou os medicamentos vencidos ou em desuso de uso animal; contudo, sabe-se que na criação de gado, peixes e animais domésticos, são utilizados antimicrobianos, antiparasitários, hormônios, dentre outras classes e, esses produtos entram no meio ambiente da mesma forma que os medicamentos de uso humano, por descarte inadequado e excreções. Adequadamente, o Decreto mencionado talvez devesse contemplar os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de medicamentos de uso veterinário vencidos ou em desuso, no sistema de logística reversa de medicamentos;

3) Considerando o inciso II, do artigo 3º, em relação ao armazenamento primário dos medicamentos vencidos ou em desuso descartados pelos consumidores, o legislador decretou que a guarda desses produtos deve ser feita em dispensador/contentor, no entanto, a legislação não apresenta o tipo, volume, dimensões do dispositivo; Idealmente, o acondicionamento, nas drogarias e farmácias poderia ser realizado em contentores/coletores plásticos de 240 litros e, após o seu enchimento adequado, seriam transportados até o distribuidor e acondicionados em embalagens tipo “big-bag”;

4) Considerando o inciso V, do artigo 3º, do referido Decreto, os municípios com população inferior a cem mil habitantes, não estão contempladas nas campanhas de coleta pontual de medicamentos domiciliares vencidos ou em desuso;

5) Considerando o § 1º, do artigo 7º, do Decreto mencionado, antibióticos, medicamentos sujeitos a controle especial (controlados), hormônios, citostáticos, antineoplásicos, terão o mesmo tratamento que as demais classes de medicamentos nos locais de coleta (drogarias e farmácias). O autor entende, salvo melhor juízo, que poderá haver risco de intoxicação de funcionários da drogaria/farmácia, distribuidora, empresa de transporte, se dispensadores/contentores dessas classes farmacológicas não estiverem adequadamente identificados e segregados. Esses fun-

cionários deverão ser regularmente examinados e farão exames de laboratório para prevenção e/ou tratamento, bem como deverá ser identificada a classificação de risco dos medicamentos nos dispensadores/contentores.

8. METODOLOGIA - SOLUÇÃO DO PROBLEMA

Devido à pandemia do novo coronavírus, o autor realizou pelo WhatsApp, pesquisa com moradores do município de Niterói, para saber sobre as classes terapêuticas e as formas farmacêuticas (frascos, bisnagas, ampolas, comprimidos, ampolas) existentes em suas residências. Também foram contactados pela mesma rede social, colegas de trabalho do autor para, voluntariamente, prestar as informações abaixo, nos bairros Ponta D'Areia, Barreto, Piratininga, Icaraí e Itaipú. Os resultados estão apresentados no quadro 1.

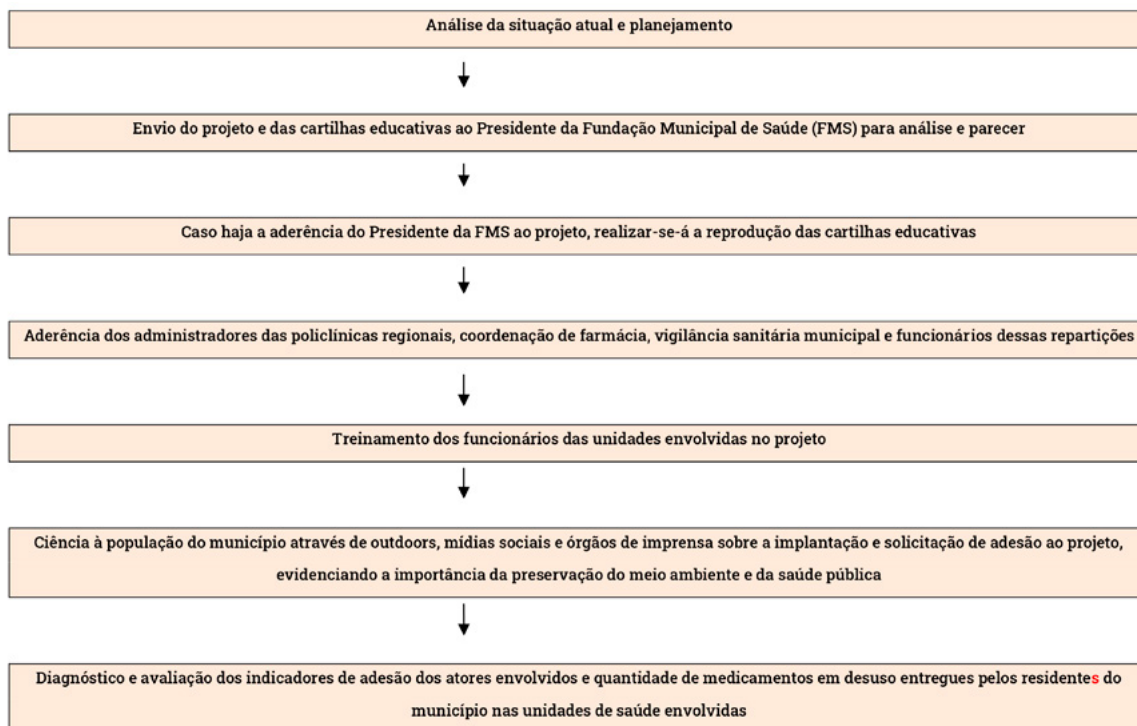
Quadro 1. Pequena amostragem de classes terapêuticas e formas farmacêuticas armazenadas nas residências do Município de Niterói.

Hipocolesteremiante comprimidos
Diurético comprimido
Corticóide comprimido
Analgésico comprimido
Corticóide ampola
Antiinflamatório comprimido
Anticoncepcional comprimido
Fitoterápico cápsulas
Antiácido comprimido
Miorrelaxante comprimido
Antibiótico comprimido
Antibiótico pomada
Antidepressivo comprimido
Antiespasmódico comprimido
Hepatoprotetor cápsula
Antibiótico colírio
Antitussígeno xarope
Hipoglicemiante comprimido
Ansiolíticos

Fonte: autoria própria, 2022.

9. ESTRUTURA ANALÍTICA DO PROJETO (EAP)

Fluxograma: Estrutura Analítica do Projeto



Fonte: autoria própria, 2022.

10. CUSTOS

A FMS deverá utilizar o Contrato nº 23/2018 e os Termos Aditivos firmados entre a Fundação Municipal de Saúde de Niterói e a empresa responsável pela prestação de serviços de coleta, pesagem, transporte, tratamento e destinação final de resíduos de serviços de saúde com risco químico grupo B, no caso medicamentos em desuso (vencidos ou sobras), utilizando a dotação orçamentária assim classificada:

Acrescenta-se ainda ao custo da coleta, pesagem, transporte, tratamento e destinação final de medicamentos em desuso, o valor dos coletores plásticos de 240 (duzentos e quarenta) litros, ao custo unitário de R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), havendo a necessidade de 24 (vinte e quatro) unidades de coletores.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cultura da medicalização e o fortalecimento tecnológico da indústria farmacêutica tem impulsionado as pessoas à consumirem cada vez mais medicamentos, muitas vezes de modo irracional, através da automedicação e, com a pandemia do novo coronavírus, as notícias nesse aspecto não são nada boas, haja visto o crescimento no número de farmácias e drogarias privadas e, conseqüentemente, na venda de medicamentos no país no ano de 2020, com a previsão de estudiosos de que o

Brasil passe de sexto a quinto país do mundo em venda de medicamentos. Com isso, aumenta consideravelmente o acúmulo de medicamentos em desuso (vencidos ou sobras) nas residências, reforçando as chamadas “farmácias caseiras”. Não obstante, a maioria da população desconhece os impactos ambientais e de saúde pública que afetam diversos ecossistemas. Há uma necessidade imperiosa de mostrar à população que tudo o que nós descartamos, devida ou indevidamente, sempre irá para algum lugar e que o descarte adequado de quaisquer resíduos, seja ele químico ou não, trará consequências boas ou ruins ao meio ambiente.

Torna-se imperiosa, a necessidade de esclarecer a população sobre os impactos ao meio ambiente, à saúde pública e à biodiversidade do planeta, sobre o descarte de medicamentos e demais produtos químicos em desuso nas pias, recipientes de lixo comum, vasos sanitários, redes de esgoto e de águas pluviais, bem como convidar a população para aderir às campanhas de recolhimento desses produtos em unidades públicas de saúde ou de meio ambiente, quando solicitado.

O presente projeto que deverá ser entregue ao Presidente da Fundação Municipal de Saúde de Niterói, pretende ser inédito e inovador no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, no sentido de oferecer aos munícipes a oportunidade de entregar em algumas unidades de saúde os medicamentos em desuso, armazenados em suas “farmácias caseiras”.

Não se pode deixar de relatar outras necessidades urgentes: a implantação de estações de tratamento de água e esgoto utilizando novas tecnologias de saneamento para eliminar os chamados “contaminantes emergentes” e um programa de educação permanente de orientação à população, para o descarte adequado e consciente de todos os resíduos gerados, enquanto ainda há tempo de “salvar” o planeta.

12. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. A. *et al.* Descarte Inadequado de Medicamentos Vencidos: Efeitos Nocivos para a Saúde e para a População. Revista Saúde e Meio Ambiente – RESMA, Três Lagoas, v. 9, n.2 pp. 1550172, Agosto/Dezembro 2019.

ALVARENGA, L. S. V. *et* NICOLETTI, M. A. Descarte Doméstico de Medicamentos e Algumas Considerações sobre o Impacto Ambiental Decorrente. Revista Saúde 4(3), 2010.

BARCELOS, M. N., PERES, A. P., PEREIRA, I. O., CHAVASCO, L. S. I., FREITAS, D. F. Aplicação do método FMEA na identificação de impactos ambientais causados pelo descarte doméstico de medicamentos. *Eng Ambient* 2011; 8(4):62-68.

BERETTA, M. “Contaminantes Emergentes – Desafios e Perspectivas”, disponível em <http://www.abq.org.br/rqi/2011/733-733-pagina8-Contaminantes-Emergentes.pdf>.

BUENO, C. S.; WEBER, D.; OLIVEIRA, K. R. farmácia caseira e descarte de medicamentos no Bairro Luiz Fogliatto do Município de Ijuí – RS. Revista de Ciências Farmacêuticas Básica e Aplicada. V. 30, n 2. p. 75-82.

BURLE, S. O perigo do remédio sem uso na farmacinha caseira. Senado Notícias, 12/04/2016.

CONSTANTINO, V. M. *et al.* Estoque e descarte de medicamentos no domicílio. Uma re-

visão sistemática. *Ciência e Saúde Coletiva*. Vol. 25 n. 2 Rio de Janeiro Feb. 2020. p. 1-13. disponível em <https://doi.org/10.1590/1413-81232020252.10882018>.

CORREIA, A. M. Evaluación de las rutas de entrada de competes farmacêuticos de uso doméstico al ambiente caso estudio: município Valencia, Estado carabobo, venezuela. *Ver. Int. Contam Ambie* 2016; 32(1): 77-86.

DAUGTON, C. G. Cradle-to-cradle stewardship of drugs for minimizing their enviromental disposition while promoting human health. II. Drug disposal, waste reduction, and future directions. *Environ Health Perspect* 2003; 111 (5): 775-785.

Descarte de medicamentos. Artigo. *Pharmacia Brasileira* nº 82 - Junho/Julho/Agosto 2011. p. 14-16.

FERREIRA, W. A *et al.* Avaliação de farmácia caseira no município de Divinópolis (MG) por estudantes do curso de farmácia da UNIFENAS. *Infarma*, v. 17, n. 7-9 p. 84-86, 2005.

LEUNG, K. M. Y., LI, X. Y., ZHOU, G. J. Removal of emerging contaminants from wastewater during chemically enhanced primary sedimentation and acidogenic sludge fermentation. *Revista: Water Research*. Vol.: 175, 115646. DOI: 10.1016/j.watres.2020.115646. Disponível em <https://www.rochafortesaneamento.com.br/noticias/nova-tecnologia-de-saneamento-elimina-contaminantes-emergentes/20200403-171841-j457>.

MOREIRA, J. C.; GONÇALVES, E. S. “Contaminantes Emergentes – Desafios e Perspectivas”, disponível em <http://www.abq.org.br/rqi/2011/733-733-pagina8-Contaminantes-Emergentes.pdf>.

SANTOS, R. C. Descarte Inadequado de Medicamentos Vencidos ou em Desuso. *Ver. Gest. Sust. Ambient.*, Florianópolis, v. 8, n.1, p. 290-300, jan/mar. 2019.

SILVA, E. R. Problematizando o descarte de Medicamentos Vencidos: para onde destinar? Monografia como requisito de conclusão do Curso Técnico de Nível Médio em Vigilância Sanitária e Saúde Ambiental. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro. Dezembro de 2005.

SILVA. G. S. Análise dos Resíduos Farmacêuticos recebidos em Práticas Educativas para Promoção do descarte Consciente de Medicamentos Vencidos ou em Desuso no Estado de Goiás, Brasil. *Revista Visa em debate, Sociedade, Ciência e Tecnologia*. 2020; 8(1): p. 22-30.

VALÉRIO, M. Medicamentos tarjados são descartados em córrego. Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa para Farmacêuticos (ICTQ), 2020.

ZUCCATO, E. *et al.* Identification of the pharmaceuticals for human use contaminating the italian aquatic environment. *J. Hazard Mat.*, 122-205-9, 2005.



CAPÍTULO 11



PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE METODOLOGIAS ÁGEIS NAS ÁREAS DE TECNOLOGIAS DO SETOR PÚBLICO: UM PREPARO PARA A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

George Alexandre Alves Alfradique

george@clin.rj.gov.br

Companhia Municipal de Limpeza Urbana /
Prefeitura Municipal de Niterói

André Luis Azevedo Guedes

andre.guedes@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local /
Centro Universitário Augusto Motta

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez

martiusrodriguez@id.uff.br

Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /
Universidade Federal Fluminense

Bruno Leonardo Rosa

bruno_leonardo@id.uff.br

Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /
Universidade Federal Fluminense

RESUMO

Atualmente muitos entes públicos federal, estadual, municipal e outras instâncias da esfera pública, estão fazendo movimentos para prover aos seus cidadãos ferramentas digitais. Estas iniciativas, muitas vezes, são formuladas e executadas sem o devido preparo das equipes de tecnologias e dos gestores. Este preparo é uma etapa essencial no processo de Transformação Digital destes entes, e também para o processo de criação de ferramentas digitais inteligentes para um governo municipal, estadual ou federal, em especial nos projetos de Smart Cities. Este capítulo propõe um caminho adequado ao contexto público, debatendo sobre suas particularidades organizacionais, técnicas e culturais, com foco na capacitação das equipes e dos gestores, na utilização das Metodologias Ágeis, priorizando inicialmente a utilização do Método Scrum ou Framework Scrum para o desenvolvimento de ferramentas e produtos digitais para atender suas demandas. Bem como esta estratégia pode apoiar e melhorar este trabalho. Utilizou-se de avaliação de artigos e literatura nesta área de estudo. Buscou Identificar estudo de caso e experiencias bem sucedidas nas academia e nas mais diversas comunidades afins.

Palavras-Chave: Metodologias Ágeis, Desenvolvimento de Software, Framework Scrum, Transformação Digital, Gestão Pública.

1. INTRODUÇÃO

O termo Transformação Digital, apesar de ser utilizado atualmente para indicar que uma empresa, entidade ou governo está reposicionando tecnologicamente todos os serviços tanto os serviços internos, quanto para os fornecidos e aos seus clientes por meios de ferramentas digitais, aprimorando também os seus processos (VACARI, 2015). Esta transformação teve início no final da década de 1990, período no qual o acesso à internet desponta como meio de comunicação global entre pessoas, empresas e governo. Dez anos depois, em 2009, o GPS (Global Positioning System) se popularizou, a partir deste evento, a integração entres redes teve uma evolução tecnológica acelerada, tornou-se também uma rede de Internet das Coisas (Internet of Things – IoT) onde os equipamentos ganharam acesso a rede fornecendo e coletando informações de forma automatizada. Assim como os avanços das digitais industriais, comerciais e sociais. As técnicas de criação de produtos e serviços culminam na Indústria 4.0. Paralelamente, metodologias de gerenciamento organizacional evoluíram para abarcar as necessidades desta Indústria 4.0, dentre elas a Gestão de Projetos baseada no Project Management Body of Knowledge (PMBOK), normatizado pelo Project Management Institute (PMI) (KEELING, 2002), Gestão Lean ou Pensamento Lean (Lean Thinking) baseada no sistema Toyota de produção (LIMA, 2021), e as Metodologias Ágeis. Todo este arcabouço fornece a base para a Transformação Digital, que é agregada ao fornecimento de aplicativos ou implantações de softwares ou sistemas para melhoria de um produto ou serviço por meio de ferramentas e processos digitais.

Uma preparação requer que todas as partes interessadas na criação de um processo de Transformação Digital adquiram ou possuam os diversos conhecimentos

para fornecer os produtos e serviços digitais, e obter deste os resultados também por meio de ferramentas digitais (ROGERS, 2017). Oferecer produtos ou serviços digitais para os contribuintes, os entes públicos (municipal, estadual ou federal) devem estar preparados em seus processos, estratégias, cultura e metodologias.

Este trabalho propõe uma abordagem inicial para preparação das equipes de tecnologia e gestores dos entes públicos, para buscarem junto ao seu público-alvo, propostas para criação de ferramentas digitais que possam atender suas necessidades, quanto também as dos cidadãos e contribuintes. Sempre considerando o devido controle, monitoramento, transparência e eficácia destes produtos ou serviços ofertados. Nesta trajetória, a construção de um produto ou serviço digital, são necessários um conjunto de esforços da área de TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação), de sua gestão superior, bem como das partes interessadas (público alvo, mecanismos de controle externo, cidadão e/ou contribuinte).

Existem diversas técnicas modernas de abordagem para desenvolver um produto ou serviço digital, fazendo uso de metodologias de ideação de construção (criação), tais como Lean Inception (CAROLI, 2018), Project Based Learning (PBL), Design Thinking (SIQUEIRA et al., 2017), Design Sprint (PROVINCIATTO; CAROLI, 2020) e Maker Challenges, dentre outros processos de ideação e criação. Passada esta etapa, a equipe de TI e seus gestores já possuem uma ideia ou protótipo de como será o produto ou serviço a ser desenvolvido e entregue pela equipe de tecnologia. A partir deste momento, faz-se necessário o uso de uma metodologia para apoiar o desenvolvimento desta ideia, via de regra a metodologia usada é a clássica waterfall ou desenvolvimento em cascata (COUTO, 2020), a criação de um projeto utilizando a gestão por projetos baseada no PMI (ARAUJO, 2017), ou o uso de Metodologias Ágeis em apoio ao desenvolvimento de software utilizando o Framework Scrum, este trabalho apresentará.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste tópico falaremos sobre o modelo atual de gestão pública, sua hierarquia, controles e cultura, não somente na área de tecnologia, mas também de como as mudanças não devem ficar restritas à área tecnológica. Abordaremos as Metodologias Ágeis existentes comparando as com as metodologias tradicionais. Por fim, desdobramos os desafios para implantação de uma Metodologia Ágil para desenvolvimento de ferramentas digitais utilizando o Framework Scrum.

2.1 Formas de Gestão

O formato de gestão de todos os entes da federação brasileira, são orientadas por leis que dispõe sobre a administração do serviço público, conforme estabelecido na constituição em seu Capítulo VII da Administração Pública, Seção I, Disposições Gerais (BRASIL, 1998). Contudo, em qualquer nível da esfera pública a similaridade hierárquica é constante. Este formato de gestão é estruturado em comando e controle, onde o agente público deve exercer suas funções conforme descritas em leis, estatutos ou regulamentações, este reportar suas ações e atividades ao seu superior imediato e assim sucessivamente até

chegar à uma instância maior que é o gestor do ente público. Este padrão hierárquico também é amplamente utilizado na iniciativa privada. Sempre existe a figura do único responsável e orientador das diretrizes estratégicas. Em algumas empresas estatais existe a forma de gestão híbrida, juntando a hierarquia clássica com a gestão projetizada, onde equipes são geridas por gerentes de projeto, com estratégias baseadas em portfólios, programas e/ou projetos, em conformidade das diretrizes do PMBOK(PMI), característica também de uma boa gama de empresas privadas.

Em pesquisa às deliberações legislativas do país (GOV-BR, 2021), não há menções ou qualquer orientação para o uso de Metodologias Ágeis, apesar de existirem iniciativas de seus usos nos diversos níveis da administração pública brasileira federal (CAVALCANTE, 2019), estadual (OLIVEIRA; ZYCH; OLIVEIRA; MICHALOSKI, 2020) e municipal (FRAGA; BARBOSA, 2017).

2.2 Metodologias Ágeis

A terminologia Metodologias Ágeis foi criada em 2001 e começou a se difundir após o advento do Manifesto Ágil. Na criação do Manifesto Ágil (MILANI, WILLI, PRIKLADNICKI, 2014) a mensagem principal estabelecida por seus criadores foi:

Estamos descobrindo maneiras melhores de desenvolver software, fazendo-o nós mesmos e ajudando outros a fazerem o mesmo. Através deste trabalho, passamos a valorizar:

Indivíduos e interações mais que processos e ferramentas;

Software em funcionamento mais que documentação abrangente;

Colaboração com o cliente mais que negociação de contratos;

Responder a mudanças mais que seguir um plano.

Ou seja, mesmo havendo valor nos itens à direita, valorizamos mais os itens à esquerda (MILANI, WILLI, PRIKLADNICKI, 2014).

Este manifesto estabelece as prioridades que norteiam o desenvolvimento ágil, a última frase evidencia os itens destacado à esquerda, são os Indivíduos, pessoas envolvidas na construção dos softwares; o Software funcionando e entregue com celeridade; A colaboração entre as pessoas envolvidas priorizada em relação aos processos e responder as mudanças de forma rápida em detrimento de planos e projetos rígidos. O Guia do Scrum, Scrum Guide (SCHWABER; SUTHERLAND, 2020), é o guia oficial que orienta o uso do Framework Scrum, os dois autores são signatários do Manifesto Ágil. O Guia tem como definição do Scrum: “Scrum é um framework leve que ajuda pessoas, times e organizações a gerar valor por meio de soluções adaptativas para problemas complexos”. Além do Scrum, o Manifesto Ágil e seus autores e contribuidores agregaram diversos métodos e práticas ágeis já existentes, algumas foram relacionadas na Tabela 1 (GOMES, 2011), como seus respectivos autores. Estas práticas ágeis, até a elaboração deste trabalho, são relevantes e amplamente utilizadas.

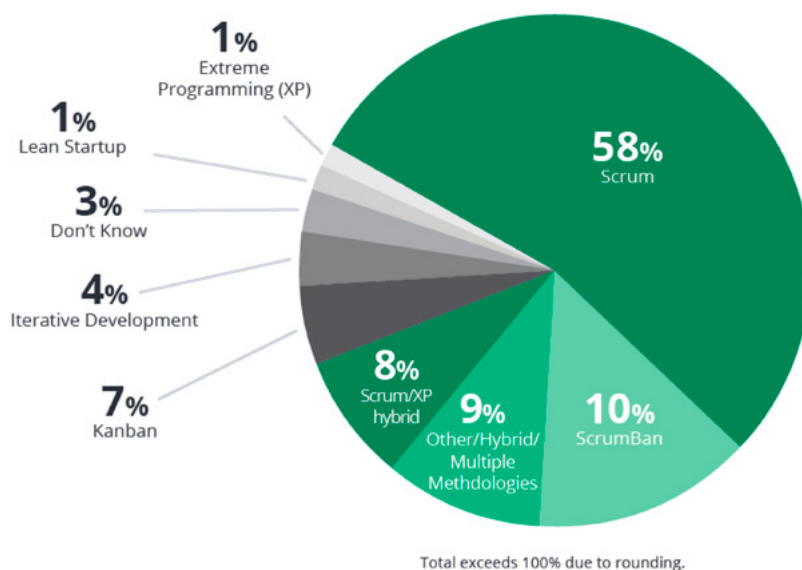
Tabela 1 - Práticas Ágeis

PRÁTICA ÁGIL	CONTRIBUIDOR(ES) PRINCIPAL(AIS)
Desenvolvimento orientado a testes de aceitação (ATDD)	Kent Beck
Modelagem ágil	Scott Ambler
Teste ágil	Glenford J. Myers
Backlogs (produto e Sprint)	Ken Schwaber
Desenvolvimento Orientado por Comportamento (BDD)	Dan North, Liz Keogh
Integração Contínua (CI)	Grady Booch
Design dirigido por domínio (DDD)	Eric Evans
Programação em par (XP)	Kent Beck
Refatoração	Martin Fowler
Eventos Scrum (planejamento de sprint, scrum diário, revisão de sprint e retrospectiva)	Ken Schwaber, Jeff Sutherland
Modelagem orientada por história	Albert Zündorf
Desenvolvimento orientado a testes (TDD)	Kent Beck
História do usuário	Alistair Cockburn

Fonte: GOMES, 2011.

Devido a sua capacidade no suporte ao desenvolvimento de software de forma ágil, o Scrum vem sendo adotado por mais da metade das empresas que optam por desenvolvimento ágil. O que é observado no 14º Relatório Anual do Estado da Agilidade (AI, 2020), publicado em 26 de maio de 2020 pela Digital.ai, mostra que a adoção da prática ágil Scrum é utilizada por 58% (Figura 1) das empresas entrevistadas. O relatório compila em aspecto de mais de 40.000 executivos de empresas que fazem uso de agilidade no mundo.

Figura 1 - Prática ágil utilizada em empresas.



Fonte: 14º Relatório Anual do Estado da Agilidade, 2020.

É importante ressaltar que as Metodologias Ágeis não se restringem a técnicas operativas. Estas também representam uma abordagem cultural da forma que um produto ou serviço pode ser desenvolvido. Portanto, o emprego dessas metodologias objetiva não somente atingir as equipes de tecnologia, mas também toda a gestão da empresa (VIGNADO, 2019).

A agilidade pode ser sinérgica. Consegue assim obter os melhores resultados para todos os envolvidos. Nos últimos anos, devido às experiências bem-sucedidas na área de tecnologia, as Metodologias Ágeis estão transpondo para outras áreas, estão sendo utilizadas em outras áreas do conhecimento. Hoje, as Metodologias Ágeis são usadas na área de RH e recrutamento, nas áreas operacionais de indústrias, em processos de logística, em serviços governamentais nas áreas de atendimento, em grandes empresas nas áreas de gestão empresarial ou financeira. Sabendo-se que alguns destas áreas já adotavam de longa data praticas ágeis, tais como Lean.

As grandes empresas de tecnologias do mundo usam Metodologias Ágeis, não apenas no desenvolvimento de suas principais ferramentas digitais, como também em toda sua estratégia empresarial, infraestrutura e operacional e empresarial. Entre elas podemos enumerar Amazon, Apple, IBM, Rede Globo, Samsung, Alphabet (Google), Intel, Facebook, HP (Hewlett-Packard). Alguns casos de sucessos utilizando Metodologias Ágeis, com o uso do Framework Scrum podem ser observados nos artigos on-line de (PAREDES, 2019) e também em (MENDES, 2020).

Outro fato importante é que as Metodologias Ágeis não aceleram o desenvolvimento, ou o processo de entrega, ou a ideação de produtos ou serviços. As práticas ágeis ajudam os envolvidos com processos, indicadores e métodos que evitam desperdícios, erros e duplicidades (MORAES; PRATA, 2020). Além de constantemente reavaliar regras e critérios para um aprendizado continuado.

Como veremos adiante, as Metodologias Ágeis objetivam acelerar entregas de produtos ou serviços fracionando esta entrega em ciclos menores. Assim, em cada etapa haverá uma entrega de valor ao cliente final, um MVP (Minimum Viable Product ou Produto Mínimo Viável), que significa construir a versão mais simples, enxuta e utilizável de um produto ou serviço, entregando um mínimo possível de recurso de sua proposta de valor. É possível então validar o produto ou serviço antes de seu lançamento final a um curto prazo. O usuário final já experimenta uma parte usável deste e os gestores e desenvolvedores podem avaliar suas habilidades, uso, performance etc. Esta exposição proporcionará a correção de erros, ajustes e aprimoramentos de forma célere. O produto ou serviço é entregue em etapas consecutivas, e em cada nova entrega uma versão aprimorada e/ou melhorada é apresentada e recorrentemente reavaliada. Um MVP pode indicar se o produto ou serviço será viável, podendo indicar uma nova abordagem ou até mesmo o abandono da ideal.

2.3 Desafios

O maior desafio é adaptar o formato de gestão de uma equipe de TI no âmbito da esfera pública, pois esta está atrelada ao paradigma tradicional de gestão hierarquizada. Equipes ágeis são equipes auto-organizadas e multidisciplinares. No modelo ágil existem os papéis que são distintos do paradigma tradicional, que são explicados no item 3.1. Em uma cadeia de comando e controle clássica, existe o

chefe e seus comandados, na equipe ágil os membros têm atribuições autônomas e mutáveis, que podem mudar conforme as necessidades do produto ou serviço criados ou pelo consenso do Time Scrum.

As estratégias das gestões superiores do ente público, em qualquer nível, têm suas definições conforme seus regulamentos e legislações, podendo ser programas de governo, planejamentos estratégicos ou até mesmo políticas públicas. Desta forma todos os produtos ou serviços tecnológicos são pré-estabelecidos e desdobrados para cada uma das subdivisões hierárquicas de sua estrutura organizacional, uma clássica estrutura de abordagem Top-Down (de cima para baixo) (NAJBERG; BARBOSA, 2006). Na visão ágil, as complexidades envolvidas para a ideação, a criação de soluções tecnológicas e desenvolvimento observam o um cenário onde o ambiente está em constante mudança a todo momento. Um ambiente VUCA (Volatile, Uncertain, Complex, Ambiguous), ou seja, Volátil, Imprevisível, Complexo e Ambíguo (LLOP *et al.*, 2017). Nesta visão a abordagem hierárquica com planos previamente concebidos tende a falhar, na maioria das vezes. Na visão VUCA melhores cenários terão como resposta um “depende”, sendo assim as necessidades de produtos ou serviços tecnológicos podem ser oriundos de entendimentos e interações entre o governo (gestão superior), suas subdivisões, cidadãos ou quaisquer outras partes interessadas, criando assim produtos ou serviços para atender de forma eficaz e transparente a todos estes envolvidos em uma abordagem Bottom-Up (de baixo para cima).

Para o sucesso das Metodologias Ágeis, faz-se necessária uma sinergia entre todas as partes interessadas. É desejável, que a gestão superior do ente público, no intuito de uma coordenação integrada para alcançar um Transformação Digital, designe uma área de coordenação para evitar desperdícios, falhas de comunicação, esforços repetitivos, desviados das estratégias, padrões distintos e criação de ferramentas paralelas e similares. Esta coordenação deve cuidar da integração, compartilhamento e comunicação dos envolvidos no desenvolvimento dos produtos ou serviços, acompanhando o andamento das evoluções e entregas. É importante existir um fórum onde as partes interessadas possam trocar informações, ideias e colaboração. Direcionar a adoção de ferramentas e tecnologias para o desenvolvimento padronizado e prevendo futuras integrações. Portanto, o papel desta coordenação é medir os resultados obtidos com as implementações das ferramentas digitais desenvolvidas em consonância com as diretivas da gestão superior.

Outra deficiência, é a falta de mapeamento dos processos organizacionais (SILVA, 2014), nos entes públicos, é um problema presente em boa parte dos entes públicos, é um dificultador pois ferramentas digitais são baseadas em automatização de processos e regras de negócios.

Uma Transformação Digital deve considerar essencialmente as questões sociais e de infraestrutura. As condições sociais do público-alvo devem ser consideradas durante o processo de ideação das ferramentas digitais, questões socioeconômicas, acesso à tecnologia ou nível educacional (JORDÃO, 2016). As logísticas para entrega das ferramentas digitais devem considerar se os entes públicos, contribuintes ou qualquer outra parte interessada possuem os recursos técnicos necessários para seu efetivo uso ou acesso. Rede de telefonia, rede de dados, provedores de serviços, equipamentos para o acesso, meios digitais de acesso, logística de entrega,

localização etc, dentre outras questões devem ser verificadas antecipadamente ou durante a ideação. Exemplificando, não adianta desenvolver um aplicativo que exija um Smartphone de última geração para atender uma comunidade carente onde a maioria não terá o equipamento apropriado ou disponibilizar uma ferramenta via Internet, quando o público-alvo não tem acesso à Internet.

Conforme esmiuçado no ebook *Smart Cities Cidades Inteligentes nas Dimensões: Planejamento, Governança, Mobilidade, Educação e Saúde*, o nível educacional, uma questão social, é “um fator preponderante para o desenvolvimento de um ecossistema capaz de gerar inovação e desenvolver cidades inteligentes”. Considerando chegar a uma cidade inteligente, é necessariamente obrigatório passar por um processo de Transformação Digital a preocupação prévia com indicadores sociais pertinentes é de alta relevância para o sucesso da Transformação Digital.

3. METODOLOGIA ÁGIL COM FRAMEWORK SCRUM PARA DESENVOLVIMENTO

A Metodologia Scrum, conforme foi intitulada por seus criadores, é uma das metodologias que foram agregadas à publicação do Manifesto Ágil (2001). Seus criadores foram Mike Beedle, Ken Schwaber e Jeff Sutherland. O seu objetivo é definir um processo de desenvolvimento de projetos de softwares com foco nas pessoas da equipe (COHN, 2010).

O Scrum foi concebido como um estilo de gerenciamento de projetos em empresas de fabricação de automóveis e produtos de consumo, por Takeuchi e Nonaka no artigo *The New Product Development Game* (TAKEUCHI; NONAKA, 1986). O nome foi inspirado no Scrum do Rugby (utilizada para reinício do jogo em certos casos).

Em uma pesquisa realizada em abril de 2021 no Google Acadêmico (<https://scholar.google.com.br/>) - ferramenta de pesquisa na internet sobre artigos, teses, livros e trabalhos científicos correlatos - conforme a Tabela 2 obtive o resultado de aproximadamente 1.990 resultados, o que consolida os extensos estudos sobre Scrum nos últimos anos no Brasil.

Tabela 2 - Pesquisa no Google Acadêmico

PARAMENTO DE PESQUISA	DATA DA PESQUISA	RESULTADOS
Palavras "benefícios scrum metodologia ágil" Trabalhos na língua Portuguesa A partir de 2015	20/042021	1.990

Fonte: autoria própria, 2022.

O Framework Scrum de desenvolvimento não estabelece tecnologias e ferramentas digitais que devam ser usadas pelas equipes de desenvolvimento para criar os produtos ou serviços digitais. O que ele fornece é um método para que estas equipes usem métodos e processos para a sua construção eficaz. Para isso se apoia em três pilares: a transparência, a inspeção e a adaptação (Figura 2). Onde a transparências, significa que todas as partes envolvidas devem estar cientes sobre todas as etapas, de forma clara e bem definida do andamento do desenvolvimento; a inspe-

ção visa acompanhar o desenvolvimento, status e métricas de todas as suas etapas; e adaptação do escopo do projeto conforme as necessidades do andamento do mesmo e de seus objetivos, podendo ser diferenciado daqueles imaginados inicialmente, desde que sejam entendidos como mais produtivos.

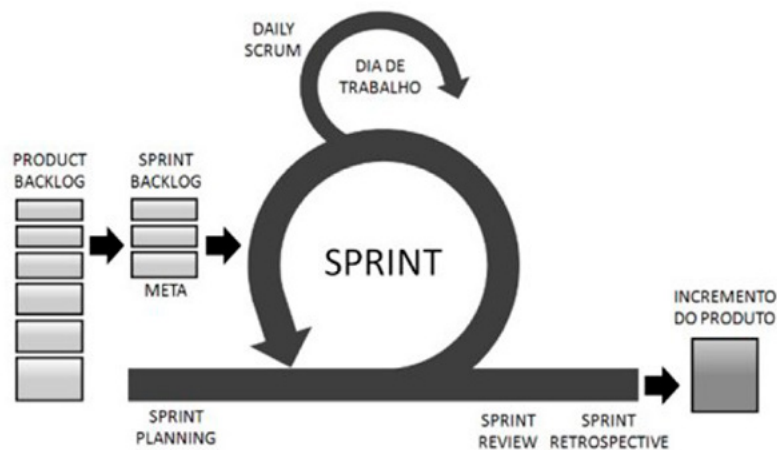
Figura 2 - Pilares do Scrum.



Fonte: Framework Scrum, imagem (Freepik).

O processo de desenvolvimento ágil com o Framework Scrum se baseia em ciclos iterativos (Figura 3), os Sprints, que será detalhado à frente. O framework segue apenas 3 (três) papéis em 1 (um) time de desenvolvimento, com 5 (cinco) eventos distintos e 3 (três) artefatos principais para sua execução, informalmente denominado como base 3-5-3 pelos praticantes do Scrum, mostrado na Figura 4.

Figura 3 - Ciclos do Scrum.



Fonte: Framework Scrum.

Conforme o manual *O Guia do Scrum - Guia Definitivo para o Scrum: as regras do jogo* (SCHWABER; SUTHERLAND, 2020), a menção a “produto” é enfatizada, pois o objetivo é apoiar o desenvolvimento de produtos complexos, o software é um produto de alta complexidade, o que não isenta o método de ser utilizado em apoio ao desenvolvimento de outros tipos de produtos ou até mesmos serviços. Neste guia também há os detalhamentos de cada um dos itens básicos do Scrum. Este guia é o material primário e obrigatório para o aprendizado do Framework.

Figura 4 - Base 3-5-3 do Scrum.



Fonte: Framework Scrum

Outra documentação de referência é *Um Guia para o Conhecimento em SCRUM* ou *GUIA SBOK™* (SCRUMSTUDY, 2017). O Guia fornece diretrizes mais detalhadas de todos os processos envolvidos na aplicação do framework Scrum, baseia-se na combinação de conhecimento e introspecção obtidos a partir do estudo de milhares de projetos em várias organizações e indústrias. Contudo, é demasiadamente prolixo, pois segue o mesmo formato dos guias da PMI™ como o PMBOK™, detalhando cada entrada, processos e saídas.

3.1 Papéis

Um Time Scrum sempre é composto de 3 papéis, conforme apresentado a seguir, conforme determina O Guia do Scrum, que este time seja pequeno e seja composto de 1 (um) Scrum Master, 1 (um) Product Owner e Desenvolvedores. Esta equipe deve ter no máximo 10 membros, com as habilidades necessárias para desenvolver o Product Backlog, item 3.2.1. Dentro de um Time Scrum, não há subdivisões ou hierarquias. É uma equipe profissional focada em entregar o Product Backlog desenvolvido e funcional.

3.2 Product Owner

O Product Owner (PO) ou Dono do Produto é o membro de um time que define e prioriza as partes do Backlog do Produto, item 3.2.1, que serão desenvolvidas nas sprints, item 3.3.1. Ele é responsável por manter a integridade conceitual das funcionalidades implementadas, dos bugs (erros encontrados) ou das melhorias. Garantindo que essas sigam uma visão definida para o produto ou serviço. Também é responsável verificar a qualidade final das entregas, se estas atendem as definições de pronto combinadas no Sprint Backlog, item 3.2.2, sendo ele o único que tem poder de aceitá-las como concluídas.

3.3 Scrum Master

O Scrum Master (SM) tem como principal papel ser o facilitador do Time Scrum, deve agir como um coach (mentor ou treinador) tanto do Time de Desenvolvimento quanto do Dono do Produto. Este deve preservar o processo Scrum conforme O Guia do Scrum, acompanhar e retirar todos os impedimentos que possam dificultar o trabalho do time de desenvolvimento e interagir com as partes interessadas neste sentido, preservando o time na sua tarefa de desenvolver o produto ou suas revisões. Também orienta o Time de Desenvolvimento no alcance das metas de entregas e acompanha suas métricas. Apoiar o PO e o Time de Desenvolvimento no entendimento das metas em desenvolvimento.

3.1.3 Developers

Developers ou Time de Desenvolvimento são todas as pessoas necessárias para fazer com que um item do Product Backlog se transforme em um incremento do produto potencialmente entregável. São as pessoas que escrevem os softwares ou constroem as plataformas necessárias para que as funcionalidades priorizadas sejam entregues. São multidisciplinares, os integrantes devem possuir competências sobre as ferramentas digitais e boas práticas que possam buscar as soluções para o desenvolvimento e entrega do Product Backlog. São autônomos e autogeridos, decidem internamente quem faz o quê, quando e como. Apesar do título de “Developers”, cuja tradução direta é Desenvolvedores, não restringe aos membros deste time apenas os programadores. O Guia do Scrum recomenda um mínimo de 3 integrantes, com limite máximo de 8 (oito) membros. O tamanho pequeno do time é de importante relevância na obtenção dos resultados céleres (SUTHERLAND, 2014).

3.2 Artefatos

Os Artefatos do Scrum representam o trabalho ou o valor, estes proporcionam a transparência e oportunidades para inspeção e adaptação. Assim, o trabalho efetuado é constantemente reportado para todo Time Scrum por meio de dados do andamento do trabalho, por meio de ferramentas visuais como quadros de atividades, físicos ou digitais, e gráficos de progresso como BurnDown, BurnUp e outras práticas de estimativa e transparência.

3.2.1 Product Backlog

O Product Backlog ou Backlog do Produto é uma lista ordenada de tudo que deve ser necessário para o desenvolvimento dos componentes do produto, que foi definido no processo inicial de ideação. O PO é responsável pelo Backlog do Produto, é dele a decisão sobre a ordem e quais partes serão separados para uma Sprint Backlog, item 3.2.2, em discussão com o Time Scrum na Sprint Planning, item 3.3.2. Contudo, o Product Backlog não é de escopo fechado, este pode ser aprimorado no decorrer das iterações futuras.

3.2.2 Sprint Backlog

O Sprint Backlog é tudo o que deverá ser feito durante a próxima Sprint do seu produto. O PO efetua uma análise e lista as partes do Product Backlog que ain-

da precisam ser desenvolvidas conforme a definição de preparado estabelecida no início do produto. Estas partes após, estimadas seus tamanhos e priorizando junto ao Time Scrum, serão parte integrante do Sprint Backlog. Também deve ser estabelecido o Objetivo da Sprint ou Meta da Sprint, isto é o Incremento ou MVP, item 3.2.3, que deverá ser entregue. O PO definirá os critérios de aceitação de cada um dos itens priorizados, são as Definição de Pronto ou Definition of Done (DoD).

3.2.3 Incremento

O Incremento é soma de todas as partes prontas do último Sprint Backlog, sendo o primeiro incremento denominado de MVP. Para ser considerado um incremento todos as partes utilizáveis e aprovadas como “Pronto” pelo PO, conforme os critérios estabelecidos. A Definição de Pronto ou DOD (Definition of Done), ajuda o time Scrum a elencar os pontos necessários para que uma determinada parte do Sprint Backlog ou da Sprint sejam classificadas como concluídas. Essa definição é estabelecida antes de iniciar os eventos.

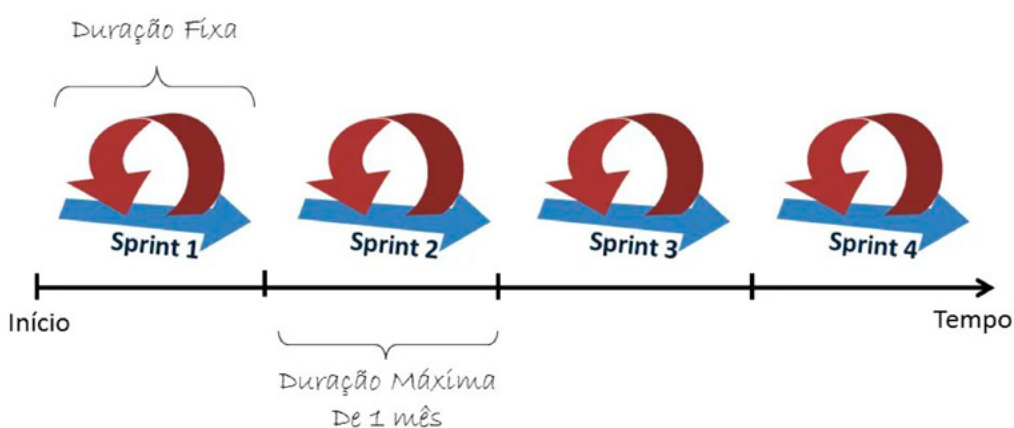
3.3 Eventos

Eventos ou Time Boxes, são as rotinas do Scrum, com a determinação de suas durações, ordem e ocorrências, sendo algumas reuniões para preparação dos Artefatos. O objetivo é diminuir o número de reuniões, priorizando o desenvolvimento e a entrega do produto ou incremento. São também oportunidades para inspecionar e adaptar o escopo do produto com a devida transparência.

3.3.1 Sprint

Todo trabalho realizado em um Scrum é realizado em iterações com ciclos de 2 até 4 semanas chamado de Sprint. O Sprint é a essência do Scrum, ele é um período de duração fixa ou time-boxed, onde o Time Scrum coloca a efetivamente a mão na massa, com o objetivo de desenvolver e entregar, ao seu final uma versão incremental potencialmente utilizável do produto ou serviço da Sprint Backlog. A Sprint tem a duração coerente com todo o esforço de desenvolvimento. Uma nova Sprint inicia imediatamente após a conclusão da Sprint anterior até a conclusão do Backlog do Produto, veja a Figura 5.

Figura 5 - Iterações de Sprints



Fonte: Framework Scrum

A Sprint é composta por uma reunião de planejamento da Sprint a Sprint Planning, item 3.3.2, reuniões diárias a Daily Scrum, item 3.3.2, do trabalho de desenvolvimento do Sprint Backlog, uma revisão da Sprint a Sprint Review, tem 3.3.4, e a retrospectiva da Sprint a Sprint Retrospective, item 3.3.5. Conforme orienta *O Guia do Scrum* (SCHWABER; SUTHERLAND, 2020), certas regras devem ser seguidas:

Durante a Sprint:

- Nenhuma mudança é feita que coloque em risco a meta da Sprint;
- A qualidade não diminui;
- O Product Backlog é refinado conforme necessário; e,

O escopo pode ser esclarecido e renegociado com o Product Owner conforme mais é aprendido.

O PO pode cancelar a Sprint quando observar qualquer mudança que possa inviabilizar a entrega ou que exista uma mudança de escopo muito radical. Contudo o trabalho feito é aproveitado, e os itens remanescentes retornam para o Product Backlog para repriorização.

3.3.2 Sprint Planning

A Sprint Planning ou Planejamento da Sprint é uma reunião com todo o Time Scrum, outras partes interessadas podem também participar. A duração é fixa com 8 horas para uma Sprint de 4 semanas, sendo está a proporção recomendada para Sprints de tamanho menor. Nesta reunião será definido o plano de trabalho, as metas e os itens do Product Backlog a serem desenvolvidos na próxima Sprint.

Fica a cargo do PO o preparo dos itens mais importantes do Product Backlog para a discussão, e como eles serão mapeados para o objetivo da entrega do incremento utilizável do produto ou serviço. A experiência do Time Scrum é muito importante para definir e priorizar os incrementos de valor ao final desta reunião. Será estabelecido o Sprint Backlog, os seus critérios de aceitação de “Pronto” e a meta da sprint.

3.3.3 Daily Scrum

Daily Scrum ou Reunião Diária tem o objetivo de inspecionar o progresso em direção a meta da Sprint, e com as interações entre os participantes, adaptar o Sprint Backlog as estas necessidades.

Este evento deve ser conciso, em um tempo de 15 minutos aproximadamente, o Time de Desenvolvimento, caso o Dono do Produto e Scrum Master estejam trabalhando efetivamente na Sprint devem participar também, expõem sobre apenas três tópicos. Esta reunião deve ser realizada preferencialmente nos primeiros horários do dia de trabalho. Para acelerar a dinâmica pode ser usado um totem (qualquer objeto) que indique quem está com a palavra e todos os participantes ficam de pé.

As três questões que devem ser respondidas são:

- O que eu fiz desde a última Daily Scrum?
- O que vou fazer hoje?
- Quais são os impedimentos para a realização do meu trabalho?

A reunião não é o momento para discussão, o objetivo é o alinhamento transparente da equipe, assim todo Time Scrum fica sabendo do progresso e dificuldades dos trabalhos. Após seu encerramento as possíveis contendas podem ser resolvidas.

3.3.4 Sprint Review

No Sprint Review ou Revisão do Sprint o PO e o Time de Desenvolvimento apresentam ao cliente e às partes interessadas o resultado obtido na Sprint, os itens da Sprint Backlog desenvolvidos conforme as definições de pronto. Também são colhidos os feedbacks, e a partir deles são debatidos questões como: aprendizados, ajustes necessários, dificuldades, uso de ferramentas etc. para a próxima Sprint e as atualizações do Product Backlog. É o penúltimo evento e tem uma duração fixa de no máximo 4 horas para uma Sprint de 4 semanas, sendo que para uma Sprint menor deve-se usar a mesma proporção.

3.3.5 Sprint Retrospective

Sprint Retrospective ou Retrospectiva do Sprint é uma reunião técnica onde o Time Scrum verifica as necessidades de adaptações Product Backlog. A Retrospectiva do Sprint tem como objetivo verificar as necessidades de adaptações no processo de trabalho, este também é o momento da equipe refletir sobre como os processos, ferramentas e métodos utilizados para atingir o objetivo da Sprint, e debater possíveis melhorias e adaptações. A reunião ocorre logo após a Revisão da Sprint, e antecede a Reunião de Planejamento da próxima Sprint, ela tem uma duração fixa de no máximo 3 horas para uma Sprint de 4 semanas, sendo que para uma Sprint menor deve-se usar a mesma proporção.

4. IMPLEMENTAÇÃO

Antes de implementar a metodologia Scrum para o desenvolvimento de ferramentas digitais, os gestores públicos devem atentar para as seguintes questões:

- Integrar as metas do ente público à implementação das Metodologias Ágeis, focando o uso do método Scrum. Para isso, as metodologias devem estar incluídas nos Planejamentos Estratégicos, Planos de Gestão, Planos Diretores de Tecnologias da Informação (PDTI), Política Públicas de Tecnologia ou programas de Smart Cities (cidades inteligentes). Esta atenção é necessária para a devida alocação orçamentária prevendo futuras aquisições e contratações correlatas.
- A contratação de uma consultoria para orientar essas ações pode ser considerada, contudo estas podem ser conduzidas por integrantes do ente público, desde que sejam aptos ou habilitados nas práticas das Metodologias Ágeis elencadas.
- Dependendo do tamanho do projeto e/ou ente público, deve ser avaliada a necessidade de uma unidade gestora centralizadora para adquirir e contratar com o objetivo de obter economicidade. Esta unidade gestora pode, juntamente com o ente público, definir o plano para a transformação di-

gital, conduzindo e orientando a integração, respeitando a autonomia dos entes subordinados, público-alvo e interessados, na busca por produtos e serviços digitais relevantes.

- Uma campanha de conscientização dos gestores é necessária, esta pode ocorrer por meio de cursos curtos ou workshops. Onde serão apresentados os princípios e ferramentas das Metodologias Ágeis elencadas. Logo em seguida, esta abordagem deve ser estendida para os líderes das áreas de tecnologia, pois mesmo estes integrantes, podem não estar alinhados com as metodologias.
- Fazer um levantamento dos níveis de conhecimento dos integrantes das áreas de tecnologia da informação. Isto é importante para obter suas demandas de conhecimentos, assim posteriormente nivelar as equipes. Ocasionalmente pode ser necessário adequar os tamanhos de equipes ou realocar pessoas para compô-las.
- Efetuar um levantamento e adequação de sobre os recursos de infraestrutura, pois é desejável que estas também estejam em patamares similares.
- Outro ponto importante, é uma campanha informativa com o público-alvo, o ente público irá expor uma nova abordagem, com a colaboração do contribuinte e cidadão na construção de ferramentas digitais. Esta interação deverá ser continuada.

Observando as condições preparatórias, os movimentos para a implementação de qualquer método requerem o treinamento dos envolvidos, ação imprescindível para o sucesso do uso do framework Scrum, metodologias ágeis e ferramentas de desenvolvimento de aplicativos e sistemas digitais (OLIVEIRA; ZYCH; OLIVEIRA; MICHALOSKI, 2020).

Os treinamentos para as equipes de tecnologia nos conhecimentos da metodologia Scrum devem começar no início do processo, assim que as questões burocráticas permitirem. Assim, as equipes estarão com um preparo mínimo para começar a investigar e idealizar possíveis ferramentas digitais e, paralelamente, exercitar o uso da Metodologia Scrum em seus casos de uso elencados. As orientações para os treinamentos no item 4.1.

A fase de treinamento e nivelamento em ferramentas tecnológicas das equipes de tecnologia, podem ocorrer em paralelo com o treinamento da metodologia, isso pode acelerar o processo, mas cabe a cada gestor avaliar com as equipes, esta possibilidade ou ser planejado pela entidade controladora.

Com as equipes devidamente treinadas e empoderadas com a cultura ágil e com o framework Scrum, o próximo passo é cada uma das subdivisões do ente público procurar dentre os seus processos oportunidades de melhoria por meio de uma ferramenta digital. É importante não tentar abraçar o mundo neste início, é desejável solucionar um problema de tamanho pequeno ou média, para servir como experimentação inicial. Esta escolha deve ser transparente e com todas as partes interessadas: gestores, Time Scrum, fornecedores e público alvo. Escolhido o produto é recomendável que a equipe efetue um processo de ideação e planejamento inicial para elencar qual será o MVP a ser desenvolvido. A partir daí as decisões são do Time do Scrum, as priorizações, desdobramentos, tamanho das iterações são decididos pelos acordos das equipes.

Definido qual será o produto a ser desenvolvido, sua meta, seus componentes e seu MVP, o Backlog do Produto. Começa o uso do framework Scrum, seguido dos princípios, artefatos e eventos conforme exposto no item 3, junto aos aprendizados adquiridos previamente. Podendo ainda ter um suporte de conhecimento de uma consultoria ou da entidade controladora. É importante seguir as regras estipuladas no framework Scrum, ele é o orientador das boas práticas, já consolidadas e testadas. O uso da prática enseja um bom senso, pois deve ser considerado que cada equipe trabalha em ambientes distintos. Caminhos diferentes podem levar a bons resultados, desde que o objetivo sejam sempre as regras do framework Scrum com base no Guia do Scrum.

O cuidado com as métricas e a transparência são importantes, a efetiva inspeção do método e dos trabalhos realizados. Além dos cuidados com o registro das lições aprendidas, das sugestões de melhorias, e das constantes avaliações do PO e as partes interessadas.

Criadas as Sprints, as codificações devem obedecer às melhores práticas conforme as linguagens e framework de programação escolhidos, uma prática essencial é o versionamento dos códigos para facilitar correções e históricos das codificações (SOUZA; MONTEIRO; ALMEIDA, 2017).

A entrega do MPV e dos incrementos devem ser aprovadas e testadas pelo PO e do gestor solicitante, o público-alvo deve ter contato com a ferramenta digital desenvolvida para que as possíveis incoerências sejam levantadas e corrigidas no próximo ciclo. Desta forma, o público-alvo e os gestores já podem se beneficiar desta nova ferramenta, provendo melhor serviço para o cidadão e contribuinte, e adicionalmente gerar informações e instrumentos para as estratégias de sua gestão.

O produto estará pronto quando todos incrementos dos ciclos Scrum forem entregues, isto é, o Backlog do Produto, tudo que foi definido para entrega, conferido, testado e funcionando da ferramenta digital escolhida. Claro, levando-se em consideração as mudanças que surgiram durante os ciclos de desenvolvimento. Futuramente este produto poderá ser aprimorado, ampliado ou integrado a outras ferramentas, mas este processo será desenvolvido em novo Product Backlog, portando novo ciclo de Scrum.

Um conjunto bem planejado e bem estruturado destas ferramentas digitais fornece ao ente público um caminho pavimentado para uma Transformação Digital, com equipe de tecnologia preparadas, empoderadas e dinâmicas. Esses benefícios devem ser compartilhados com a entidade controladora da Transformação Digital, para o benefício dos demais entes públicos.

4.1 Cultura

Como mencionado anteriormente, a cultura organizacional é a chave para uma transformação digital eficaz e transparente. Neste sentido, os gestores precisam estar alinhados com sua gestão superior, para que este ente público possa contribuir para elaboração e desenvolvimento de ferramentas digitais, sejam elas cooperativas, homogêneas e heurísticas. O entendimento da formação das equipes de tecnologias nos entes também deve ser difundido entre gestores. Cabe também o entendimento desses gestores dos métodos e processo de serem utilizados pelas equipes de

tecnologia. E cabe também ao cidadão conhecer a metodologia, mesmo que de forma superficial, que está sendo adotada no intuito de buscar sua colaboração. Assim o ente público passa a oferecer um atendimento alinhado e aprimorado com o cidadão e contribuinte, uma garantia do mesmo ao acesso da informação em conformidade com a legislação (VESOLOSKI; VESOLOSKI; DEZORDI, 2020).

O gestor da área de tecnologia, em específico, terão que adaptar culturalmente a Metodologia Ágil e o Framework Scrum para que estas conciliem as eventuais quebras na hierarquia tradicional (PERIDES; BARROTE; SBRAGIA, 2021). O entendimento dos métodos pelos envolvidos é de suma importância para a compreensão do equilíbrio dos poderes das equipes de desenvolvimentos em conformidade com os três pilares do SCRUM.

A cultura de colaboração é o pilar mais expressivo das Metodologias Ágeis, conforme enfatizado no Manifesto Ágil. Portanto, é necessário para o sucesso de qualquer iniciativa de transformação digital uma colaboração extrema de todos os envolvidos. Divergências políticas, legais e metodológicas devem ser negociadas, e se possível, sanadas previamente. É recomendado a criação de criado fórum para conduzir e equilibrar estas diferenças.

Uma mudança sinérgica seria o movimento ideal, mas é entendido que tal transformação requer uma vontade e esforço coletivo e político demasiado, que pode acabar por inviabilizar a transformação digital.

4.2 Treinamento

Uma equipe de desenvolvimento software precisa estar treinada e atualizada com as ferramentas tecnologias de desenvolvimento e tecnologias auxiliares mais recentes do mercado. Isso facilita demasiadamente a solução, sem criar maiores problemas para o desenvolvimento dos softwares e a busca de soluções inovadoras. Isso é devido ao enorme quantitativo de conhecimento já gerado pela comunidade tecnológica e empresas privadas disponíveis na internet.

Outro caminho é a contratação de empresas especializadas neste tipo de treinamento, podendo ser este treinamento presencial ou on-line. Obviamente as empresas devem ser selecionadas a partir de um notório conhecimento das áreas demandadas.

Uma terceira via pode ser um convênio do ente público com o meio acadêmico, preferencialmente com escolas tecnologias ou universidades próximas, desde que estas possam prover os conhecimentos necessários. Um exemplo positivo é a parceria da Prefeitura Municipal de Niterói, por meio de sua Escola de Governo e Gestão a EGG e a Universidade Federal Fluminense a UFF estabelecida na cidade Niterói no estado do Rio de Janeiro (<http://egg.seplag.niteroi.rj.gov.br/gestao-do-conhecimento/gestao-do-conhecimento>), na promoção de cursos presenciais e/ou online, fomentando uma estratégia de multiplicação do conhecimento.

O treinamento da metodologia também é de suma importância, não somente para as equipes de tecnologias, mas também para todos os gestores envolvidos, principalmente os que farão papel do PO, o Dono do Produto.

Um treinamento para os gestores superiores, tanto do ente público como suas subdivisões, para estes entenderem os valores e estratégias da cultura ágil. As-

sim compreenderem o formato de trabalho e poderem participar e colaborar para construção de uma transformação digital mais eficaz.

4.3 Melhoria Contínua

A melhoria contínua é um mantra das Metodologias Ágeis, como visto nos eventos do Scrum e suas reuniões, a preocupação com aprimoramento do produto ou serviço, que está sendo criado, é constante e recorrente. Durante toda esta construção do produto, este é observado e auditado para que não se cometam os mesmos erros. Então, além de uma melhoria contínua, o aprendizado também é continuado. E conforme os ciclos de Sprint do Scrum vão se sucedendo a entrega contínua do produto ou serviço também vai se aprimorando. Os processos passam a ser automatizados para evitar erros, incluindo o processo de entrega desses produtos, através do uso de inúmeras ferramentas tecnológicas para este fim. Para entrega de software dessa forma automatizada, testada, contínua e controlada, um pipeline de entrega contínua também deve ser estabelecido para acompanhar o processo de desenvolvimento (GIORDANI, 2019).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a literatura avaliada neste capítulo, a Transformação Digital não se restringe à informatização das atividades e processos de um ente público. Existe uma gama enorme de soluções e ferramentas específicas que podem atender estas finalidades necessidades específicas. Pode se feito uso destas ferramentas por meio de contratação, aquisição ou terceirização de um software, quando este não tem capacidade de criar as suas próprias ferramentas digitais. O problema é que tais ferramentas nem sempre são projetadas especificamente para aquele ente público, acarretando constantes adaptações, mudanças nos processos do ente público. Em alguns casos, são feitos acertos em políticas públicas para atender as diretrizes do software. Em muitos dos casos, os softwares em questão não trocam informações entre si, dificultando a integração, compartilhamento de informação e gerando duplicidades de serviços e de informações para os gestores do ente público. Isso pode acrescentar custos de treinamento e de tempo gasto em adaptações.

No processo de Transformação Digital, as ferramentas e serviços digitais necessitam de uma integração planejada para obtenção de informações precisas e coerentes. Assim, é fundamental oferecer ferramentas de gestão eficazes para o gestor público, capazes de gerar serviços digitais efetivos para o cidadão.

Como vimos neste trabalho as ferramentas, os métodos e os processos já demonstram seu sucesso, ficando evidenciadas pela sua profícua adoção por entes públicos, e pela massiva adoção por empresas privadas, em particular as de tecnologia. O uso de Metodologia Ágil por via do Método Scrum para o desenvolvimento das ferramentas digitais é primordial para uma Transformação Ágil eficaz. Deve ser orientada pela alta gestão do ente municipal, estadual ou federal, para o seu efetivo sucesso. É importante entender que um produto ou serviço digital pode e deve ser construído e desenvolvido colaborativamente, com objetivo de atender as necessidades do cidadão, da gestão e de todas as partes interessadas.

Para chegar ao objetivo, é importante focar no aperfeiçoamento das equipes de tecnologia do ente público e suas subdivisões. Levando em consideração os tamanhos destes entes públicos. Em certos casos, é acertado ter uma única equipe de tecnologia para cuidar da transformação digital do município. Para municípios de médio a grande porte, as equipes podem estar alocadas em cada secretaria, porém é necessário ter uma gestora de tecnologia superior para organizar os rumos da transformação digital do município, podendo ser um órgão ligado diretamente aos gabinetes dos gestores, um escritório de projetos, ou uma equipe de Scrum of Scrums, que é uma abordagem Scrum para trabalhos de grande porte (Flores 2012), esta abordagem também vale para governos estadual e o governo federal.

Uma sugestão para trabalhos futuros seria abordar o processo de criação ou ideação de produtos e ferramentas digitais para serem desenvolvidos com o framework Scrum ou outras Metodologias Ágeis, com o objetivo de uma Transformação Digital.

REFERÊNCIAS

AI, Digital (org.). 14th Annual State of Agile Report. 2020. Disponível em: <https://stateofagile.com/#ufh-i-615706098-14th-annual-state-of-agile-report/7027494>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ARAUJO, Lucas Soares de. Gerenciamento de Projetos de Software com PMBOK e SCRUM: um estudo e análise comparativa do método tradicional e ágil. 2017. 99 f. TCC (Graduação) - Curso de Tecnólogo em Sistemas da Computação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

BARBOZA, Humberto. Limites da aplicação da metodologia ágil no setor público. 2019. 74 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

BRASIL. Constituição (1998). Capítulo nº VI, de 1998. . Brasil, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 08 abr. 2021.

CAROLI, Paulo. Lean Inception: como alinhar pessoas e construir o produto certo. São Paulo: Caroli, 2018. 160 p.

CAVALCANTE, Pedro (org.). Inovação e políticas: superando o mito da ideia. Brasília: Enap, 2019. 436 p.

COHN, Mike. Succeeding with agile: Software development using scrum. Boston: Addison-wesley, 2010. 471 p.

COUTO, Joaquim David do. METODOLOGIAS TRADICIONAIS VERSUS METODOLOGIAS ÁGEIS NO DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARES. 2020. 25 f. TCC (Graduação) - Curso de Tecnólogo em Gestão da Tecnologia da Informação, Universidade do Sul de Santa Catarina, Palhoça/Sc, 2020.

FRAGA, Bárbara Silveira; BARBOSA, Marcelo Werneck. A Engenharia de Requisitos nos métodos ágeis: uma revisão sistemática da literatura. In: XIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, Não use números Romanos ou letras, use somente números Arábicos., 2017, Lavras. Anais do Simpósio Brasileiro de Sistemas de Informação (SBSI). [S.L.]: Sociedade Brasileira de Computação, 2017. p. 309-315.

GAEA. Veja como otimizar os processos de entrega de software. 2019. Disponível em: <https://gaea.com.br/veja-como-otimizar-os-processos-de-entrega-de-software/>. Acesso em: 09 set. 2019.

GIORDANI, Vito Archangelo. Automatização do Processo de Entrega de Softwares. 2019. 75 f. TCC (Graduação) - Curso de Engenharia de Controle e Automação, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

GOMES, André Faria. Práticas Ágeis: lista completa. Lista Completa. 2011. Disponível em: <https://blog.andrefaria.com/lista-com-todas-as-praticas-ageis>. Acesso em: 20 abr. 2021.

GOV-BR. Legislação da Republica Federativa do Brasil. 2021. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

GUEDES, André Luis Azevedo; SOARES, Carlos Alberto Pereira; 1ª, Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez (org.). Smart Cities: cidades inteligentes nas dimensões: planejamento, governança, mobilidade, educação e saúde. Niterói/Rj: Freitas Bastos Editora, 2021. 332 p.

JORDÃO, Kelem Christine Pereira. Cidades Inteligentes: Uma Proposta Viabilizadora para a Transformação das Cidades Brasileiras. 2016. 307 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sistemas de Infraestrutura Urbana, Centro de Ciências Urbanas, Ambientais e de Tecnologias, Pontifícia Universidade Católica de Campinas - Puc, Campinas/Sp, 2016. Disponível em: <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/handle/tede/900>. Acesso em: 20 maio 2021.

KEELING, Ralph. Gestão de Projetos: uma abordagem global. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 304 p.

LIMA, Eduardo de Souza. Lean Office: avaliação da sua aplicabilidade em uma universidade pública federal brasileira. 2021. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Mestrado Profissional em Administração, Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda/Rj, 2021. Cap. 2.

LLOP, Rubén et al. O PAPEL DOS GESTORES ATUAIS PARA SOBREVIVER NUM AMBIENTE VUCA. Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, Londrina, Brasil, v. 29, p. 07-33, 2017. Semestral.

MANIFESTO Agil: Manifesto for Agile Software Development. Manifesto for Agile Software Development. 2001. Disponível em: <https://agilemanifesto.org>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MENDES, Guilherme. Empresas de Sucesso na Implementação Ágil. 2020. Disponível em: <https://www.fm2s.com.br/empresas-de-sucesso-na-implementacao-agil/>. Acesso em: 20 maio 2021.

MILANI, Fabiano; WILLI, Renato; PRIKLADNICKI, Rafael. Métodos Ágeis Para Desenvolvimento De Software. Porto Alegre: Bookman, 2014.

MORAES, Cristiano; PRATA, Geneilton. Os Oito Desperdícios na Agilidade e como evitá-los. São Paulo/Sp: Aws, 2020. 125 p.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. A ABORDAGENS SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Interface, Natal, v. 3, n. 2, p. 31-45, jul. 2006.

OLIVEIRA, Rodrigo Alberto de; ZYCH, Denilson Roberto; OLIVEIRA, Jair de; MICHALOSKI, Ariel Orlei. Desafios no uso de metodologias ágeis de gestão de projetos em órgãos públicos: um estudo de caso da receita estadual do paraná.. Revista de Gestão e Projetos, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 12-36, 10 set. 2020. University Nove de Julho. <http://dx.doi.org/10.5585/gep.v11i2.16522>.

PAREDES, Arthur. Exemplos de como as empresas usam a metodologia ágil. 2019. Disponível em: <https://www.iebschool.com/pt-br/blog/empreendedores-e-gestao-empresarial/exemplos-de-como-as-empresas-usam-a-metodologia-agil/>. Acesso em: 20 maio 2021.

PERIDES, Maria Paula Novakoski; BARROTE, Erika Borgonovo; SBRAGIA, Roberto. As competências de gestores de projetos que atuam com métodos ágeis e tradicionais: um estudo comparativo. Revista de Gestão e Projetos, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 11-38, 11 mar. 2021. University Nove de Julho. <http://dx.doi.org/10.5585/gep.v12i1.17534>.

PROVINCIIATTO, Mary; CAROLI, Paulo. Sprint a Sprint: erros e acetos na transformação cultural de um time ágil. Porto Alegre/Rs: Caroli, 2020. 200 p.

ROGERS, David L.. Transformação Digital: repensando o seu negócio para a era digital. São Paulo: Autêntica Business, 2017. 329 p.

SCHWABER, Ken; SUTHERLAND, Jeff. O Scrum Guide: o guia definitivo para o scrum: as regras do jogo. O Guia Definitivo para o Scrum: As Regras do Jogo. 2020. Disponível em: <https://scrumguides.org/download.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SCRUMSTUDY (Arizona/Usa). Um Guia para o CONHECIMENTO EM SCRUM (Guia SBOK™) A Guide to the Scrum Body of Knowledge (SBOK Guide) - 2016 Edition: inclui dois capítulos sobre escalar scrum em grandes projetos e na empresa um guia. 3. ed. Avondale: Scrumstudy, 2017. 363 p. Disponível em: <https://www.scrumstudy.com/portuguese/download-free-buy-sbok>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SILVA, Jéssica Sousa. O Mapeamento de Processos Organizacionais no Setor Público. 2014. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/8807/1/2014_JessicaSousaSilva.pdf. Acesso em: 03 nov. 2017.

SIQUEIRA, Otavio Augusto Guerra et al. Metodologia de Projetos em Design, Design Thinking e Metodologia Ergonômica: convergência metodológica no desenvolvimento de soluções em Design. Cadernos Unifoa Edição Especial Design, Volda Redonda, p. 49-66, 2017. Disponível em: <http://revistas.unifoa.edu.br/index.php/cadernos/article/viewFile/1112/998>. Acesso em: 03 mar. 2021.

SOUZA, Aislan Rafael Rodrigues; MONTEIRO, Luciano Aguiar; ALMEIDA, Washington Henrique Carvalho. Gerenciamento de Projetos Ágil na prática: Processos e Ferramentas para Apoio a Gestão. Iii Escola Regional de Informática do Piauí. Livro Anais - Artigos e Minicursos, Piauí, v. 1, n. 1, p.296-314, jul. 2017. Disponível em: <http://www.eripi.com.br/2017/images/anais/minicursos/3.pdf>. Acesso em: 2 out. 2017.

SUTHERLAND, Jeff. Scrum. In: SUTHERLAND, Jeff. Scrum: a arte de fazer o dobro do trabalho na metade do tempo capa ilustrativa scrum a arte de fazer o dobr. 2. ed. Boston: Leya, 2014. p. 57-59.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. The New New Product Development Game. 1986. Disponível em: <https://hbr.org/1986/01/the-new-new-product-development-game>. Acesso em: 20 abr. 2021.

VACARI, Isaque. UM ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A ADOÇÃO DE MÉTODOS ÁGEIS PARA DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS. 2015. 208 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Informática, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Computação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/Rs, 2015.

VESOLOSKI, Simone Paula; VESOLOSKI, Josieli Fátima; DEZORDI, Evandro Luis. A garantia ao acesso à informação e à transparência da administração pública frente ao direito do cidadão. Revista Perspectiva, [S.L.], v. 44, n. 166, p. 75-86, 30 jul. 2020. Universidade Regional Integrada do Alto U?ruguai e das Missoes. <http://dx.doi.org/10.31512/persp.v.44.n.166.2020.105.p.75-86>.

VIGNADO, Alexandre. Métodos Ágeis fora da TI. 2019. Disponível em: <https://alexandre-vignado.wordpress.com/2019/10/14/metodos-ageis-fora-da-ti/>. Acesso em: 20 abr. 2021.



CAPÍTULO 12



COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO:

A REGULAMENTAÇÃO DA LEI 12.846/2013 NO ÂMBITO MUNICIPAL

Tiago Noronha Leite Garcia

tiagonl.adv@gmail.com

Niterói Transporte e Trânsito/
Prefeitura Municipal de Niterói

João Alberto Neves dos Santos

joaoneves@id.uff.br

Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /
Universidade Federal Fluminense

RESUMO

Este trabalho busca tratar da regulamentação e aplicação da Lei nº 12.846/2013, também chamada de Lei Anticorrupção, no município de Niterói, RJ. Com este objetivo, analisaremos a natureza jurídica da lei supracitada, os aspectos da legislação que se dispõem sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. O Município de Niterói, através da sua Controladoria Geral do Município - CGM, vem se destacando com a criação de sistemas de controle, através de programas de prevenção, com medidas relacionadas à transparência e à prevenção a corrupção que são demonstrações inequívocas de compromisso da gestão. Essas medidas são demonstradas ao longo do trabalho. No núcleo deste capítulo será demonstrado que a Controladoria Geral da União - CGU tem um papel fundamental em auxiliar os municípios na regulamentação da Lei Anticorrupção. Deve-se advertir, porém, que o município de Niterói ainda não regulamentou a lei na esfera municipal.

INTRODUÇÃO

Este trabalho cumpre a proposta de apresentar um panorama histórico, jurídico e administrativo sobre o controle da corrupção na administração pública. Temática que versa, sobretudo, a respeito dos casos de corrupção envolvendo o plano administrativo governamental e suas relações com as empresas privadas. Esse tipo de panorama constitui-se pela necessidade de prevenção e aplicação de uma legislação que seja capaz de inibir a imoralidade comportamental no contexto dos altos poderes da administração pública.

Nesse sentido, a pesquisa aqui relatada procurou resgatar os mecanismos criados por organismos internacionais e nacionais de combate à corrupção, com base em episódios que estabeleceram um elevado senso moral de responsabilidade com os interesses institucionais. Procura-se assim atingir uma administração pública íntegra e de boa reputação, com bases morais indispensáveis ao bem comum.

Assim, justifica-se o estudo da Lei Federal 12.846/2013, aplicável no plano federativo e com potencial de regulamentação nos municípios da Federação brasileira. A referida legislação resultou das reclamações populares, sendo inspirada em convenções internacionais de combate à corrupção, a fim de permitir um maior controle dos poderes que utilizam dinheiro público.

Este trabalho teve como objetivo estudar os mecanismos de anticorrupção na Prefeitura Municipal de Niterói, através de sua Controladoria Geral do Município - CGM, para possibilitar a responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.

Este trabalho procurou tratar da corrupção de um plano macro para um plano micro de interpretação, significado e aplicação. Ou seja, colocar as lentes da gestão pública local em problemas que, invariavelmente, são tratados a partir de um plano executivo, administrativo e judiciário sob um cenário fincado nas consideradas relações de poder de alto escalão. Trata-se, assim, de enxergar uma etiqueta moderna para um problema antigo ao se referir as pertinências social e acadêmica em um plano administrativo municipal.

Nosso quadro teórico-metodológico partiu de uma pesquisa bibliográfica sobre as definições técnico-administrativas da gestão pública transparente e, ainda, da ciência jurídico-administrativa capaz de erigir e desenvolver planos e ações. As análises foram realizadas por meio de pesquisa documental, considerando documentos expedidos pela Controladoria Geral do Município - CGM, tais como, Decretos-Leis editados pelo Chefe do Executivo, documentos no site da CGM (www.controladoria.niteroi.rj.gov.br) e por um questionário, aplicado a funcionários da Prefeitura Municipal de Niterói (RJ), à equipe da Controladoria Geral do Município (CGM), além de estudantes do curso de MBA em Gestão Pública da Universidade Federal Fluminense – Campus Niterói, de modo a coletar dos respondentes suas avaliações relacionadas aos temas compliance e integridade, bem como a aplicabilidade da responsabilização administrativa e civil no âmbito municipal previstos na Lei Federal Anticorrupção.

Ademais, aplicou-se o método da coleta de dados por meio de questionários fechados que giraram em torno de questões qualitativas, com o intuito de permitir ao informante escolher uma resposta entre as constantes de uma lista predeterminada. Essa técnica de coleta de dados abrangeu perguntas aos respondentes sobre uma avaliação da Lei Anticorrupção (12.846/13) no âmbito municipal, considerando o nível de conhecimento sobre os temas compliance e integridade na administração pública em geral e na Prefeitura Municipal de Niterói em particular. Por último, foi feita uma questão sobre a aplicabilidade da Lei Anticorrupção no governo municipal.

UM PANORAMA JURÍDICO-HISTÓRICO DA LEI FEDERAL 12.846/2013

Neste capítulo vamos tratar do histórico jurídico que abriu caminhos, a partir dos documentos nacionais e internacionais, para a implementação da Lei Federal nº 12.846/2013, usualmente chamada de Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013), bem como da relação direta da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE) com a Lei Anticorrupção e o aspecto moral jurídico-administrativo da responsabilização civil e administrativa da Lei Federal supracitada.

Existem, historicamente, convenções internacionais que versaram sobre esse problema do combate à corrupção. Entre essas convenções, destacam-se a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU), a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado Transnacional (Convenção de Palermo), e a Convenção contra Suborno Transnacional de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais estrangeiras, nos termos do Decreto 3.678 de 30 de novembro de 2000 (BRASIL, 2000), bem como o estadunidense Foreign Corrupt Practices (FCPA) ou Lei de Práticas de Corrupção no Exterior para combater o suborno de funcionários públicos no exterior e o britânico UK Bribery Act que trata da nova lei do Reino Unido contra a corrupção internacional – inspirações para a constituição da Lei Brasileira Anticorrupção (PALERMO, 2012).

Apesar dos heterogêneos debates crescentes no contexto social no ano de 2013, especificamente no mês de junho, a insatisfação com a corrupção foi um elemento comum que levaram as pessoas às ruas e, inclusive, a representação de um clamor popular, que dera inspiração ao surgimento da Lei Federal nº 12.846, aprovada no dia 1º de agosto de 2013 (CARVALHOSA, 2014b).

Com o Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002 e o Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, o Brasil aprovava a Convenção da OEA e, assim, passou a ser um dos Estados-Membros signatários da Convenção Interamericana contra a Corrupção (CGU, 2021).

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, ratificada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) na Venezuela, em 1996, destaca-se no incremento instrumental de mecanismos necessários para prevenir, detectar e punir a corrupção, assim como promover ações que assegurem a cooperação entre os Estados-Membros (CGU, 2021).

A compreensão de que a Lei Anticorrupção se soma a outros diplomas normativos vocacionados à proteção da transparência e da probidade administrativa (FORTINI; VIEIRA, 2015, p. 161-162), como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) (BRASIL, 1992); a Lei Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) (BRASIL, 2010); a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011) (BRASIL, 2011), é fundamental para a análise do alcance de práticas ilícitas e, consequentemente, das responsabilizações civil e administrativa estabelecidas por esta Lei Anticorrupção que cataloga tais práticas como corruptas.

A Convenção da OEA, nesse sentido, antevê medidas anticorrupção dos países signatários e mecanismos de cooperação mútua. Essa Convenção estabelece que os países signatários devem aplicar medidas preventivas em seus sistemas nacionais de combate à corrupção. Com efeito, sinaliza o dever da elaboração de leis no combate à corrupção uma vez que é observado a insuficiência de repressão e a necessidade de medidas preventivas.

A OEA prevê, dentre outras medidas preventivas, a criação e manutenção de normas de conduta no desempenho das funções públicas. Com essa medida, presumir-se-ia uma mudança comportamental, educativa, nos contextos da moralidade jurídica administrativa desempenhada pelos agentes públicos. A partir dessa concepção, igualmente se abriria um mecanismo de transparência, de participação popular, em que a sociedade civil conseguisse contribuir com a coibição de atos de corrupção.

A Convenção da OEA, por sua vez, define mecanismos de controle para os países signatários, entre os quais se encontra o Brasil, no intento de erradicar práticas corruptivas. Para isso, ela cria um sistema de recrutamento de agentes públicos (funcionários) para adquirir bens e serviços por parte do Estado de maneira que essas operações sejam transparentes.

Quanto aos atos de corrupção, a Convenção da OEA não os define exatamente, mas expõe algumas condutas corruptoras, sobre as quais trataremos em seguida:

A aceitação direta ou indireta de um objeto e/ou bem de valor pecuniário pelos agentes públicos, ou qualquer pessoa que exerça função pública, sejam efetivos ou não no setor, independente de qual categoria de agente público e da esfera pública na qual se enquadre; a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um agente público ou a uma pessoa que esteja relacionada a ele; o enriquecimento ilícito; a realização, por parte dos servidores públicos, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções públicas para obter, ilicitamente, benefícios para si próprio, ou para terceiros; a participação como coautor, instigador ou cúmplice de associações para manter atos e esquemas de corrupção.

Há, nesse sentido, uma inibição de possíveis favorecimentos interpostos nesse tipo de modalidade, na medida que se subentende a utilização de cargos ou funções públicas para satisfazer interesses pessoais. Por exemplo: troca de favores, promessas de vantagens, etc. Essas condutas dolosas, ou seja, intencionais, também são coibidos pela Convenção OEA.

A corrupção, compreendida nesse contexto, não acontece somente como um ato isolado, pois, normalmente, existe um esquema que se protraí no tempo e se repete sistematicamente nos exercícios das funções públicas.

Logo, esse rol de atos de corrupção aqui apresentado é exemplificativo, pois a Convenção Interamericana contra Corrupção (OEA) não tem o intuito de esgotar as possibilidades de ações corruptivas. Ela apresenta, pois, conceitos, com o uso de verbos que descrevem possíveis condutas para determinar uma ideia implícita de corrupção, em função de medidas preventivas em vista de ocultação ou dissimulação dos atos de corrupção.

Conforme as diretrizes e medidas da Convenção OEA, a Convenção das Nações Unidas, a título de exemplo, conjuga igualmente com os seus ideais e divide-se, basicamente, em quatro eixos: as medidas preventivas, as penalizações e aplicações da lei Anticorrupção, cooperação internacional e a recuperação dos ativos, ou seja, do dinheiro desviado dos cofres públicos.

Assim, estabelecem-se as noções de integridade, transparência e boa gestão. Noções essas que, em Administração Pública, denomina-se o conceito de *Accountability*, isto é, prestação de contas, transparências e abertura para a participação dos cidadãos na fiscalização e no controle dos atos da administração pública (DI PIETRO, 2016).

1.2. A OCDE e a Lei Federal Anticorrupção 12.846/2013

A OCDE, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, é a organização responsável, de natureza similar aos outros diplomas internacionais, por inspirar efetivamente a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 no ordenamento jurídico brasileiro.

Enseja-se, a partir da OCDE, ainda mais a imperiosidade de punir tanto os agentes públicos quanto pessoas física e jurídica. Ela inspirou uma reforma executada no próprio Código Penal por meio da Lei 9.613/1998 (OCDE, 1997). Inspirado na Convenção, o Brasil passou a criminalizar condutas de atos de corrupção de funcionário público estrangeiro e, com isso, houve uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro.

O artigo 2º da Convenção da OCDE determina que cada Estado-Membro tome medidas para criar mecanismos necessários por estabelecer responsabilidade a pessoas jurídicas que participam de atos de corrupção (OCDE, 1997). A possibilidade de punição às pessoas jurídicas se configura como uma ação jurídica inovadora trazida pela OCDE, pois, nesse contexto, havia a Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992, que pune às pessoas físicas, quer os servidores públicos, quer os particulares, que, conjuntamente, praticam atos de improbidade.

2. A RESPONSABILIDADE CIVIL E ADMINISTRATIVA DA LEI ANTICORRUPÇÃO

A Lei Anticorrupção 12846/2013 prevê a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A referida lei foi regulamentada pelo Decreto 11129/2022 que revogou o Decreto 8.420/2015.

O objetivo central da Lei Anticorrupção é a responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas que pratiquem os atos lesivos definidos no mesmo diploma legal contra a Administração Pública nacional e estrangeira (FORTINI; VIEIRA, 2015, p. 161).

A referida Lei tem como objetivo punir pessoas jurídicas que corrompem a administração pública nacional e estrangeira. As sanções e punições dessa Lei se aplicam, naturalmente, às pessoas jurídicas, que se beneficiam de atos de corrupção, independentemente da punição das pessoas físicas, sendo certo que a pessoa física pode sofrer uma punição via ação civil pública ou ação popular de improbidade administrativa, entretanto a pessoa jurídica sofrerá as punições da Lei Anticorrupção.

A Lei nº 12.846/13 abrange tanto a responsabilidade das pessoas jurídicas quanto das pessoas físicas que concorrem para a prática do ato ilícito. No primeiro caso, a responsabilidade seria objetiva, enquanto a responsabilidade das pessoas físicas continuaria sendo subjetiva, seguindo a regra geral do ordenamento jurídico brasileiro (DI PIETRO; MARRARA, 2017, p. 115).

Quanto a sua aplicabilidade, existe a possibilidade de integrar a Lei Anticorrupção com a Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal 12.846/2013), bem como a Lei que instituiu normas para Licitações, em consonância com o entendimento do jurista brasileiro Modesto Carvalhosa, “a Lei 12.846/13 tem nítida natureza penal. E ainda: a responsabilização prevista na lei deve seguir as regras e os princípios do devido processo penal” (CARVALHOSA, 2014a, p. 33-34). Além disso:

A Lei Anticorrupção pode atingir condutas não empresariais (ex. fundações) e até de agentes públicos (agente de pessoas jurídicas de direito privado da Administração Indireta), não se excluindo com a Lei de Improbidade Administrativa. É verdade que ambas as leis se complementam, no sentido de que a Lei Anticorrupção mira a responsabilização das pessoas jurídicas e a Lei de Improbidade foca nas pessoas físicas (CARVALHO FILHO, 2014, p. 457).

Podemos citar diversas pessoas jurídicas que respondem civilmente e administrativamente por atos de corrupção de acordo com o conceito de pessoas jurídicas pela Lei Anticorrupção, tais como: empresas, sociedades simples, associações privadas, fundações, sociedades estrangeiras com sede ou filial no Brasil, sociedades personificadas ou não, com ou sem registros nos órgãos competentes.

Embora o caput do art. 1º da Lei Anticorrupção não indica, tão explicitamente, a quais pessoas jurídicas a lei se destina, o parágrafo único do mesmo artigo sugere que a intenção do legislador foi de abarcar o maior número possível de pessoas jurídicas de direito privado. Sendo assim:

Vê-se que a Lei nº 12.846/13 pretendeu alcançar o mais amplo espectro de pessoas jurídicas de direito privado, sejam nacionais ou estrangeiras,

abrangendo as sociedades de fato e as sociedades personificadas, que, de qualquer modo ou sob qualquer título, mantenham relação com a Administração Pública (FORTINI; VIEIRA, 2015, p. 164).

Ao tratar-se do art. 1º, de seu parágrafo único e do art. 2º da Lei 12.846/13, vemos:

Art. 1º. Esta lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídos de fato ou de direito, ainda que temporariamente. Art. 2º. As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não (BRASIL, 2013).

Sabe-se que as pessoas físicas agem em nome da pessoa jurídica, pois esta última, é uma representação jurídica “abstrata” sob o domínio de uma pessoa física, através de um registro único que irá identificar a empresa denominado de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, sendo certo que na consulta de quadro de Sócios e Administradores – QSA fica registrado o nome da pessoa física (RFB, 2006) que consta no contrato social da empresa.

A lei pune também pessoas físicas, uma vez que o art. 3º da lei determina que “a responsabilização de pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural autora, coautora ou partícipe do ato ilícito”. Ao contrário da pessoa jurídica, que responde objetivamente, independentemente de culpa (art. 2º), as pessoas físicas mencionadas no art. 3º respondem subjetivamente, ou seja, “na medida de sua culpabilidade”, conforme o § 2º do mesmo dispositivo. Além disso, o art. 14 da lei, inserido no capítulo pertinente ao “processo administrativo de responsabilização, prevê a desconsideração da personalidade jurídica [...] (DI PIETRO; MARRARA, 2017, p. 116).

Quanto à desconsideração da autonomia patrimonial da pessoa jurídica (desconsideração da personalidade jurídica), esta tem como finalidade coibir a fraude ou o abuso do direito é nesse sentido que Meirelles (2010) disserta que: “a teoria da desconsideração da personalidade jurídica não é contrária à personalização das sociedades empresárias e à sua autonomia em relação aos sócios”. Ao contrário, seu objetivo é preservar o instituto, coibindo práticas fraudulentas e abusivas que dele se utilizam. O art. 14 da Lei 12846/13, também discorre:

a personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa (BRASIL, 2013).

A rigor, a moralidade jurídico-administrativa encontra-se no cerne do propósito da Lei Anticorrupção, na medida em que a mesma determina que as pessoas

naturais continuam sujeitas a todo o sistema de responsabilização, notadamente presente no ordenamento jurídico brasileiro. Neste sentido:

O art. 3º foi concebido para garantir a segurança jurídica na forma como o ordenamento jurídico deveria tratar a responsabilização das pessoas naturais, uma vez construído o sistema de responsabilização exclusiva das PJs pela Lei nº 12.846/13. A temática do artigo revela o intento de assegurar plena efetividade de todos os sistemas sancionatórios consagrados no direito posto, que estão a incidir sobre os fatos ilícitos e que protejam consequências patrimoniais e/ou punitivas, a nível pessoal, concomitantemente ao processamento e julgamento da responsabilidade apurada e atinente à PJ. A responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual. Não poderá ser arguida como impeditivo de sanções contra pessoas naturais em face do Poder Público, no âmbito judicial (civil ou criminal) ou administrativo (em duas diversas segmentações punitivas). (MARRARA, 2017, p. 47).

Segundo Leal (2014, p. 69-70), a observação dos princípios enumerados no artigo 37, caput, da CF, na redação da Emenda Constitucional n. 19/98 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), além de outros extraídos do próprio texto constitucional, de legislação constitucional, de legislação infraconstitucional, ou até mesmo de usos e costumes.

O princípio da moralidade é representado por um “...conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina da Administração” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 563). Segundo Meirelles (2010), de acordo com este princípio, “a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade dos princípios éticos”. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e da boa-fé.

Nesse sentido, vislumbra-se que se essas regras não forem cumpridas surge a possibilidade responsabilização, tanto jurídica, quanto física.

2.1. Compliance Anticorrupção

Inicialmente, cumpre mencionar as legislações inerentes ao Sistema Brasileiro de Combate à Corrupção, através da exposição das normas infraconstitucionais, mecanismos de anticorrupção e dimensões da responsabilização segundo histórico da legislação Anticorrupção no Brasil Sistema de Combate à Corrupção atual no Brasil e instrumentos internacionais (OLIVEIRA, 2017).

A Lei Federal 12.846/13 abrange mecanismos de combate à corrupção, além de estabelecer programas de integridade ou “compliance” que se define “por agir de acordo com alguma regra, instrução interna, comando ou pedido, ou até mesmo estar em conformidade com leis e regulamentos externos e internos” (MENDES; CARVALHO, 2017, p. 12).

Compliance consiste em mecanismos internos para garantir a conformidade da pessoa jurídica com as leis nacionais e estrangeiras de combate à corrupção, razão pela qual o conceito é abrangido por conter as boas práticas em vários âmbitos: ambientais, trabalhistas etc., o que nas empresas denomina-se responsabilidade social.

Tabela 1: Normas x Mecanismos Anticorrupção x Dimensões

NORMA INFRACONSTITUCIONAL	MECANISMO ANTICORRUPÇÃO	DIMENSÕES E RESPONSABILIZAÇÃO
Código Penal Brasileiro - Decreto-Lei 2.848/1940	Crimes contra a Administração Pública	Penal
Lei do Impeachment Lei 1.079/1950	Impedimento do exercício do cargo ou mandato em casos de corrupção: violação da probidade da lei orçamentária e da guarda do dinheiro público	Política
Lei da Ação Popular Lei 4.717/1965	Anulação dos atos da administração lesivos ao patrimônio público e moralidade, entre outros	Civil Penal Administrativa
Código Eleitoral Lei 4.737/1965	Criminalização da compra de Votos	Civil Penal Eleitoral
Lei de Crimes de Responsabilização dos Prefeitos e Vereadores Decreto-Lei 201/1967	Penas de reclusão e detenção, perda do mandato, inabilitação por 5 anos, cassação do mandato, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos, nos crimes de responsabilidade dos prefeitos e vereadores	Civil Penal Administrativa
Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União Lei 8.112/1990	Responsabilidade civil, penal e administrativa, sanções disciplinares, penalidades de demissão, cassação da aposentadoria, incompatibilidade para nova investidura em casos de comprovação do exercício irregular da função pública	Civil Penal Administrativa
Lei das Inelegibilidades Lei Complementar 64/1990	Afasta os agentes que cometeram crimes eleitorais e contra a administração pública, da disputa eleitoral para cargos políticos	Política
Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992	Responsabilidade civil e administrativa para os agentes que causem: enriquecimento ilícito, lesão ao erário e ofensa aos princípios da administração pública	Civil Penal Administrativa
Lei de Licitações e Contratos Administrativos Lei 8.666/1993	Define crimes e infrações que atentam contra o caráter competitivo das licitações e a formalização de contratos perante a Administração Pública	Civil Penal Administrativa
Lei Geral das Eleições Lei 9.504/1997	Veda condutas aos agentes e servidores públicos	Política
Lei de Lavagem de Dinheiro Lei 9.613/1998	Criminaliza a corrupção que antecede a lavagem de capitais	Penal
Lei da Compra de Votos Lei 9.840/1999	Ampliou as sanções eleitorais, prevendo multa e cassação do registro do diploma	Civil Político
Lei de Responsabilidade Fiscal Lei Complementar 101/2000	Cria regras para o controle do gasto público, orienta a boa governança, protege o patrimônio público e se propõe a prevenir a corrupção.	Penal Administrativo
Lei da Ficha Limpa Lei Complementar 135/2010	Torna inelegível por 8 anos aquele que for condenado por crime contra a administração pública, o patrimônio e a probidade administrativa.	Política Administrativa
RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas Lei 12.462/2011	Impõe sanções como a declaração de idoneidade e a proibição de contratar em todas as esferas da Federação	Administrativa
Lei de Acesso à Informação Lei 12.527/2011	Favorece o controle, a prevenção e a repressão à corrupção, no que determina o dever de transparência no Poder Público e a fiscalização da sociedade.	Civil Administrativa
Lei de Defesa da Concorrência Lei 12.529/2011	Coibe a formação de cartéis, promove a negociação no âmbito do CADE e inaugura no Brasil o acordo de leniência	Civil Penal Administrativa
Lei de Conflito de Interesses na Administração Pública Federal Lei 12.813/2013	Define formas de prevenção e punição para o agente público que durante e após o exercício das funções aja em conflitos de interesses públicos e privados	Civil Penal Administrativa

Fonte: os autores (2022).

Integridade também consiste em mecanismos internos das empresas, mas para garantir a sua conformidade especificamente com a Lei Anticorrupção. Portanto, não possui abrangência como a compliance (MENDES; CARVALHO, 2017).

O programa de integridade no âmbito da Lei Anticorrupção configura-se por criar uma cultura de ética de boas práticas empresariais com seus colaboradores a fim de que esses não ajam de forma corrupta para beneficiar essas pessoas jurídicas.

Neste sentido o Capítulo III da Lei Anticorrupção trata da Responsabilização Administrativa, na qual são aplicadas sanções, tais como multas, bem como a publicação da condenação, sendo que existe um artigo atenuante da sanção previsto no inciso VIII do art. 7 da referida Lei que trata da existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, conforme descrito abaixo:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

Esses programas de integridade orientam-se juridicamente para a redução da dosimetria da multa uma vez que a pessoa jurídica possa comprovar que esse programa existe e se aplica. Nos processos de responsabilização, esses programas de integridade pressupõem uma avaliação a fim de que se possa saber a sua efetividade e suas capacidades de impedir atos de corrupção (OLIVEIRA, 2017, p. 90). À medida que essa efetividade cresce mais eles conseguem isentar as pessoas jurídicas de responsabilização administrativa.

Essas comissões de processos administrativos de responsabilização devem criar parâmetros para avaliar os programas de integridade e, com efeito, utilizá-la para fazer a dosimetria da sanção.

O Capítulo V da Lei Anticorrupção em seus artigos 16 e 17 tratam do acordo de Leniência que se baseiam no mecanismo de colaboração firmado com a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública, para fins de isenção ou atenuação da pena, senão vejamos:

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88.

Nesse sentido, se a empresa (ou outra pessoa jurídica) se propõe a colaborar com a apuração dos fatos, e ainda, consegue demonstrar que há uma política corporativa, de governança orientada para criação de uma cultura de comprometer éticos para os seus colaboradores, a sua multa poderá ser reduzida, porém sem isentar os ressarcimentos dos cofres públicos pelo prejuízo causado (MARRARA, 2017).

O programa de integridade, portanto, é um conjunto de mecanismos internos, isto é, eles devem nascer através das lideranças da administração das pessoas jurídicas. Assim, constitui-se como um plano estratégico para que as pessoas jurídicas possam, de uma maneira eficaz, demonstrar uma orientação educativa para as boas práticas empresariais.

E, além disso, não somente estar em consonância com a Lei Anticorrupção, mas a qualquer outra Lei que trate da integridade na relação com o ente Público, principalmente no que diz respeito às licitações e aos contratos firmados entre essas empresas privadas e o Poder Público (MENDES; CARVALHO, 2017).

Assim, uma vez que o programa de integridade é efetivado permite considerar-se uma mudança na cultura organizacional, ou seja, na forma pela qual se dá a relação entre os colaboradores, da sociabilidade elaborada entre a alta administração e os outros demais escalões.

Por objetivo, pois, o programa de integridade age em função da prevenção de ocorrências de atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira. Ademais, esse programa tem o enfoque de detectar eventuais atos lesivos e sanar tais problemas pela punição determinada.

Os avaliadores desses programas, por sua vez, são orientados a verificar se esses mecanismos internos, criados pela alta administração das pessoas jurídicas, realmente são utilizados para os fins aos quais se destinam: a prevenção de atos de corrupção, a detecção, punição e correção desses eventuais atos de corrupção (ZYMLER; DIOS, 2016).

Logo, não é suficiente que a pessoa jurídica apresente um documento de integridade, mas que comprove a aplicação do treinamento para esses colaboradores no sentido jurídico proposto pela prevenção à corrupção.

Esses programas de integralidade estabelecem, ainda, sistemas de incentivos. Isto é: pode haver uma valorização dos esforços da pessoa jurídica para criar ou manter uma cultura de integridade, de boas práticas, na gestão da própria empresa e, notadamente, dos colaboradores à administração pública (SANTOS, 2015).

Nas defesas em processos administrativos, esses programas de integridade são apresentados na forma de relatório de perfil estrutural e funcional: a pessoa jurídica descreve setores de mercado em que ela atua; o ramo de atividade; quer nacional; quer transnacional; a descrição da sua estrutura organizacional; a quantidade de empregados; colaboradores que possui; as interações que essa pessoa jurídica tem com a administração pública; a relação societária com outras empresas jurídicas; e a qualificação de ser uma micro empresa ou empresa de pequeno porte (MENDES; CARVALHO, 2017).

A Lei Anticorrupção criou no âmbito do Poder Executivo Federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP, 2020), que reúne e garante a publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base na Lei Anticorrupção, senão vejamos:

Art. 22. Fica criado no âmbito do Poder Executivo federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, que reunirá e dará publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta Lei.

Caso a empresa não cumpra com o acordo de leniência o seu cadastro será incluído no cadastro nacional de empresas punidas (CNEP). Em síntese, os programas de integridade se constituem pelas análises dos riscos com a administração pública, sendo que a pertinência da atuação desses programas, portanto, dirigem-se à prevenção, à detecção, à erradicação, à punição e às soluções de problemas no que se diz respeito aos atos lesivos à administração pública.

3. PROGRAMA PREVINE NITERÓI

A Controladoria Geral do Município de Niterói - CGM foi criada, através da Lei Municipal n. 3305 datada de 19 de julho de 2017, regulamentada pelo Decreto 12.848/2017, sendo um órgão autônomo, diretamente vinculado ao Prefeito, com a

finalidade de promover o controle interno dos órgãos municipais e das entidades da administração indireta, nos termos do artigo 1º:

Esta Lei dispõe sobre a criação da Controladoria Geral do Município e da estruturação do Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental - QPGG, com a criação das carreiras de Auditor Municipal de Controle Interno - AMCI e de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental - APPGG, de provimento efetivo, bem como a instituição do respectivo regime de remuneração por subsídio.

No biênio 2019-2020 a CGM lançou, no âmbito municipal, o Plano de integridade PREVINE, que sintetiza uma série de ações para a melhoria da governança e demonstra o compromisso da alta administração com o tema integridade pública.

Esse Plano é regulamentado por 03 (três) eixos e 03 (três) pilares, sendo o eixo 01 (um): “incorporação de padrões de elevados de conduta pelos agentes públicos”, eixo 02 (dois): “análise de maturidade e gerenciamento dos riscos e fortalecimento dos controles” e eixo 03 (três): “estratégias de transparência, controles de efetividade das políticas públicas e participação social”.

Cada eixo recebeu definições e ações, sendo o eixo 01 (um) com 6 (seis) ações, eixo 02 (dois) com 12 ações e eixo 03 (três) com 07 (sete) ações. Dentre essas ações podemos mencionar na ação 02 (dois) – Termos de Requisitos Mínimos instituído pelo Decreto 13269/2019 de utilização obrigatória para a devida instrução processual.

Os 03 (três) pilares contemplam: I – Ações executadas no Plano de 100 dias da gestão 2021-2024, II – Ações Determinadas pela CGM – Niterói, II.I Ações comuns a toda administração, II.II – Ações específicas/individualizadas da entidade ou órgão e por fim o pilar III – Ações selecionadas por cada órgão/entidade.

Atualmente, existem 19 termos de requisitos mínimos, sendo que em determinados termos é solicitado os dados do Sistema Integrado de Registro (SIRCAD), CEIS/CNEP das pessoas jurídicas, atendendo às determinações da Lei 12.846/2013, Certidão Negativa no registro do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNIA) supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Também é requerido neste termo prévio a previsão na minuta contratual, bem como na minuta do edital de que, comprovada a prática de ato lesivo à Administração Pública nos termos do art. 5 da Lei 12.846/13 – Lei Anticorrupção, o instrumento poderá ser rescindido sem prejuízo da aplicação de multa.

Esses documentos fundamentados na referida Lei respaldam a Administração Pública Municipal, sendo uma forma de combate à corrupção, visto que, caso essas empresas praticam sanções aplicadas por órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo serão impedidas de contratar com a Prefeitura Municipal de Niterói.

A promoção de integridade e compliance no Município de Niterói foi instituída a Lei 3.466 datada de 9 de janeiro de 2020, regulamentada pelo Decreto 13518/20, com o objetivo de expressar o comprometimento do município de Niterói com o combate à corrupção em todas as forma e contextos, bem como a integridade, a transparência pública e o controle social, descrito no seu art. 1, § 1:

Art. 1º Fica instituída a Política de Promoção de Integridade e Compliance no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Niterói. § 1º O estabelecimento da Política de Promoção de Integridade e Compliance da Administração Pública expressa o comprometimento do município de Niterói com o combate à corrupção em todas as formas e contextos, bem como com a integridade, a transparência pública e o controle social.

Outras medidas de integridade foram implementadas pela CGM, tais como a criação de Unidades de Controle Interno, denominadas UCIS, através do Decreto 13.369/2019 que tem dentre as suas diretrizes se encontra prevenção e o combate à corrupção, nos termos do artigo 3º, inciso II:

Art. 3º A atuação das UCIS deverá observar as seguintes diretrizes:

II - Prevenção e combate à corrupção

Em 19/05/2021 a CGM iniciou a capacitação “Previne Niterói: Auxiliando a Administração Pública na Elaboração e Implementação do Plano de Integridade” em parceria com a Escola de Governo e Gestão – EGG e a Procuradoria Geral do Município.

Isso demonstra que a CGM está atuando na prevenção e combate à corrupção, conforme demonstrado em suas ações, entretanto a regulamentação da Lei Anticorrupção no Município de Niterói, prevista no eixo 02 (dois) do Plano Previne ainda não foi editado o ato normativo que regulamenta a Lei Anticorrupção da Pessoa Jurídica – Lei 12.846/2013, razão pela qual existe a necessidade de regulamentação no âmbito municipal.

Por sua vez, a Controladoria Geral da União auxilia os municípios na regulamentação, através de uma cartilha que traz sugestões de decreto e orientações para fomentar a efetiva aplicação da referida lei, apesar das disposições da Lei n. 12.846/2013, são, como regra, autoaplicáveis, porém, os regulamentos visam racionalizar os procedimentos e fornecer maior segurança jurídica para os agentes públicos responsáveis pela aplicação da referida lei.

Esse manual apresenta 03 (três) versões (simplificada, intermediária e completa), sendo certo que a Prefeitura Municipal de Niterói se adequa a versão completa, tendo em vista que se trata de uma cidade de grande porte devido ao seu número de sua população.

4. DA PESQUISA DE CAMPO

Para fins de verificação sobre o grau de conhecimento sobre os temas da Lei Anticorrupção, bem como temas ligados aos compliance e integridade foi encaminhado questionário para diversas pessoas que trabalham na Prefeitura Municipal de Niterói, principalmente para o grupo da CGM, além dos alunos deste curso de MBA em Gestão Pública.

Ao todo foram 44 (quarenta e quatro) respostas sobre as perguntas descritas abaixo:

I. Qual a sua avaliação sobre a regulamentação da Lei Anticorrupção (12.846/13) no âmbito Municipal?

II. Como você avalia a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, prevista na Lei Anticorrupção?

III. Qual o seu nível de conhecimento sobre os temas compliance e integridade na Administração Pública?

IV. Sua avaliação sobre os temas compliance e integridade na Prefeitura Municipal de Niterói?

V. Haveria prevenções de práticas corruptas com a aplicabilidade da Lei Anticorrupção ao governo Municipal?

Segue-se abaixo o índice de respostas:

I. 56,8 % pessoas avaliaram extrema importância na regulamentação da Lei Anticorrupção no âmbito municipal;

II. 45,5 % pessoas avaliaram ser essencial a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública.

III. 63,3 % pessoas avaliaram como razoável o seu conhecimento sobre os temas Compliance e Integridade.

IV. 47,7% pessoas avaliaram que o tema compliance e integridade são indispensáveis na Prefeitura Municipal de Niterói;

V. 38,6% pessoas avaliaram que haveria prevenções de práticas corruptas com a aplicabilidade da Lei Anticorrupção na Prefeitura Municipal.

Diante de todo o exposto podemos afirmar que o tema do controle da corrupção, bem como a sua aplicação e regulamentação no âmbito municipal foram enfatizados pela maioria dos entrevistados. Os temas relacionados à compliance e à integridade, especificamente, também tiveram uma ênfase significativa, pois 63,3% dos entrevistados avaliaram como razoável o seu conhecimento a esse respeito. Isso se deve ao trabalho da CGM no município de Niterói.

5. CONCLUSÃO

A corrupção deve ser combatida em todas as esferas da administração, tendo em vista que os recursos públicos desviados por servidores mal intencionados ou empresas corruptas irá faltar nas atividades fins utilizadas cotidianamente pela sociedade (p/ex. Saúde, Educação e Cultura).

Faz-se necessário disseminar uma cultura de caráter preventivo que encoraje a conduta ética, que identifique os riscos aos quais os órgãos/entidades estão expostos. Previnindo, detectando e tratando os desvios de condutas existentes ou potenciais, além de reforçar o cumprimento das legislações (Código de Ética/Conduta e atos normativos).

Infelizmente, esse custo ou benefício ao setor privado custa muito caro, prejudicando os serviços prestados pela Administração Pública, razão pela qual a Lei Anticorrupção vem somar às demais legislações a fim de possibilitar a penalização às pessoas jurídicas.

A Lei Anticorrupção preencheu uma lacuna no sistema jurídico brasileiro. A responsabilização das pessoas jurídicas por atos de corrupção instituída pela Lei Anticorrupção não será apenas uma forma de punir, mas também de incentivar a prevenção da corrupção.

Assim justifica-se a sua regulamentação pelo Município de Niterói, afastando a possibilidade de desvio de dinheiro público e, assim, coibindo a prática corruptiva nas pessoas jurídicas.

REFERÊNCIAS

CARVALHOSA, Modesto. (2014). CARVALHOSA, Modesto. *A nova Lei da Empresa Limpa*. O Estado de São Paulo, 29 jan., São Paulo.

BRASIL. CGU (2021) – *Controladoria-Geral da União*. Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. 1ed. Brasília.

CARVALHO FILHO, José (2019). *Improbidade Administrativa: prescrição e outros prazos extintivos*. - 3ª ed. - Editora Atlas, São Paulo, SP.

CARVALHOSA, Modesto (2014). Considerações sobre a Lei anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei n. 12.846 de 2013. **Revista dos Tribunais**, São Paulo.

CNEP. 2020. Cadastro Nacional de Empresas Punidas. ed.33. Rio de Janeiro: Forense. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep/?ordenarPor=nome&direcao=asc>> .

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2016). *Direito Administrativo*. - 29ª ed. Editora Atlas, São Paulo, SP.

_____; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. - Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FORTINI, Cristiana; VIEIRA, Ariane Shemam Morais (2015). Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do bis in idem. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 91-112, maio/ago. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/57614>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. (2015). Lei anticorrupção empresarial: os riscos de sua regulamentação e implementação. In: REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo; DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias (Coord.). *O Direito Entre a Esfera Pública e a Autonomia Privada: transformações do direito público no ambiente democrático*. - Editora UFMG, Belo Horizonte.

Instrução Normativa Secretaria da **Receita Federal** nº 680, de 2 de outubro de 2006.

LEAL, Rogério Gesta (2014). A Nova Lei Anticorrupção Empresarial no Brasil: Novo Marco Regulatório às Responsabilidades das Pessoas Jurídicas por Atos Atentatórios aos Bens Públicos. Fórum: Interesse Público, Belo Horizonte, v. 16, n. 88, p. 25-54, nov./dez.

MARRARA, Thiago (Coord.) (2017). Lei Anticorrupção comentada. Fórum, Belo Horizonte, BH.

MEIRELLES, Hely Lopes (2010). Direito Administrativo Brasileiro. - 36ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, SP.

MENDES, Francisco; CARVALHO, Vinícius (2017). Compliance: concorrência e combate à corrupção. - 1ª ed. - Editora Trevisan, São Paulo, SP.

OCDE. Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/>> . Acesso em: 08 abr 2021.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (2017). Comentários ao art. 3º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). Lei Anticorrupção comentada. Fórum, Belo Horizonte, BH.

PALERMO, Dena. Gift Giving and Entertaining Without Violating the FCPA and UK Bribery Act (2012). ACC Houston Chapter. Disponível em: Chapters | Association of Corporate Counsel (ACC). Acesso em: 16 mar. 2021.

ROSE-ACKERMAN, Susan. (2002). A Economia Política da Corrupção. In: A Corrupção e a economia global / Kimberly Ann Elliot (Org.); trad. de Marcel Nascimento Gonçalves de Souza. Editora Universidade de Brasília, Brasília.

SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara (2015). Comentários à Lei 12.846/2013. 2.ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, SP.

ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro (2016). Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013): uma visão do controle externo. Fórum, Belo Horizonte, BH.



CAPÍTULO 13



GESTÃO PÚBLICA: **A IMPORTÂNCIA DO** **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO** **– NITERÓI QUE QUEREMOS**

Rodrigo Ferreira de Souza
rodrigoferreira16@hotmail.com
Secretaria Municipal de Ordem Pública /
Prefeitura Municipal de Niterói

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez
martiusrodriguez@id.uff.br
Faculdade de Administração e Ciências Contábeis /
Universidade Federal Fluminense

RESUMO

Diante das novas demandas sociais, visando à melhoria no atendimento ao cidadão, a administração pública se voltou para a gestão estratégica, que, em síntese, é a otimização do processo administrativo, com o foco na sua coesão e eficácia. Diante disso, questiona-se: qual é a importância do planejamento estratégico para a gestão pública? Para responder a esta questão, o capítulo começa com uma apresentação geral das fases da administração pública no Brasil. Na parte final, apresenta o planejamento estratégico do município de Niterói, intitulado “Niterói que queremos”.

Palavras chaves: *Administração Pública. Planejamento Estratégico. Niterói que Queremos.*

1. INTRODUÇÃO

Diante das novas demandas sociais, visando à melhoria no atendimento ao cidadão, a administração pública tem se voltado para a gestão estratégica, que, em síntese, é a otimização do processo administrativo, com o foco na sua coesão e eficácia. A gestão estratégica objetiva a melhoria dos serviços prestados, a otimização dos recursos públicos e o atendimento das necessidades da sociedade. É neste sentido que um plano de gestão busca otimizar a qualidade dos serviços prestados à população (MARIOTTI JUNIOR, 2015).

Como exemplo da relevância desta temática, escolhemos como objeto de estudo a implantação do Plano Estratégico para a cidade de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, denominado de “Niterói que Queremos”. Este se configura em um planejamento estratégico para o desenvolvimento da cidade com projeções a curto, médio e longo prazo.

O planejamento estratégico para o setor público se caracteriza pelo diálogo entre o governo e os cidadãos em busca de soluções para problemas atuais e futuros. A comunicação entre a sociedade civil organizada e a administração pública é basilar para que as estratégias sejam desenvolvidas em prol do bem comum e de melhorias visando o bem-estar da população e o desenvolvimento regional. Diante de uma dinâmica social em constante transformação e considerando como princípio básico a participação cidadã em prol da democracia, perguntamos qual é a importância do planejamento estratégico para a gestão pública?

O objetivo geral da pesquisa foi o de compreender a importância do planejamento estratégico para a gestão pública. Como objetivos específicos, podemos citar:

- Apresentar, brevemente, a evolução da gestão pública no Brasil ao longo do tempo;
- Descrever o projeto “Niterói que queremos” da prefeitura municipal de Niterói - RJ, como exemplo de gestão pública, bem como, seu andamento.
- Compreender o conceito de Planejamento Estratégico com foco na gestão pública.

A escolha do tema torna-se relevante, pois contribui com os debates acerca da administração pública, gerando conhecimento a respeito da importância da gestão estratégica como forma de otimização da qualidade dos serviços prestados.

A funcionalidade e o sentido da gestão pública é a servidão ao cidadão e a

busca por melhoramentos na prestação do serviço público, objetivando atender as necessidades e demandas sociais.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E FASES

Define-se a administração pública como o conjunto de estruturas e órgãos que atuam para a prestação de serviços direcionados à sociedade. A administração pública é submetida ao ordenamento jurídico, com as suas diretrizes determinada pelas leis:

(...) o regime jurídico da Administração Pública se refere a qualquer tipo de regramento, seja de direito público ou de direito privado; enquanto o regime jurídico administrativo trata das regras que colocam a Administração Pública em condições de superioridade perante o particular (ALMEIDA, 2018, p.5).

Os aspectos do regime jurídico são as prerrogativas e sujeições, as primeiras representando os privilégios e a autonomia da administração pública e as segundas as limitações e restrições impostas.

A entrada no serviço público é regulada pela legislação de 1990, lei n.8.112, que define o Regime Jurídico Único para a administração autárquica e funcional. Dessa forma, o regulamento das contratações para o serviço público é realizado diretamente por meio de concursos, o que Almeida (2018) afirma ser um inibidor de recrutamento de talentos diretamente no mercado.

A administração pública no Brasil passou por diversas fases:

- modelo patrimonialista vigente no período colonial do Brasil;
- burocracia, implementada por Vargas, com foco na desconstrução do patrimonialismo;
- o gerencialismo, que adotava algumas práticas burocráticas, mas se voltava mais para a otimização do processo do que para a regulamentação;
- o novo gerencialismo, ou new public management que desconsidera alguns conceitos do gerencialismo e incorpora outros.

2.1 - Modelo Patrimonialista

A administração pública no Brasil se inicia com a chegada da corte Portuguesa ao Brasil, em 1808, pois no período anterior, a coroa Portuguesa não possuía intenção de administrar o Brasil com foco e investimento em seu desenvolvimento, ou mesmo não era evidente a preocupação com o atendimento das necessidades da população. Ao longo do tempo ficou notória a importância de implementar um sistema administrativo capaz de suprir as necessidades populares. Pode-se inferir que a administração colonial tinha uma estrutura centralizada através das capitânias hereditárias, que detinham o poder na coroa Portuguesa, e essa evidenciava não ter interesses administrativos no Brasil (SILVEIRA, 2016), seu objetivo era apenas explorar e usufruir do solo brasileiro dominando a população local e se apropriando das riquezas encontradas.

O modelo patrimonialista possui características particulares, como: 1) A confusão entre o patrimônio público e o patrimônio privado, ou seja, não era possível fazer a diferenciação adequada entre patrimônio e terras pertencentes ao Brasil, e ao rei. Atualmente essa confusão de patrimônio é conhecida popularmente como corrupção, no entanto naquele período, não se pode afirmar que havia a prática de corrupção, pois de fato não havia a distinção objetiva entre o patrimônio público e o privado; 2) A percepção da figura do rei como soberano, e até mesmo uma figura divina, que justificaria sua posição; 3) O nepotismo e clientelismo, ou seja, introdução de familiares do rei na administração pública e a preferência de amigos do rei nas negociações; 4) A tomada de decisões realizada de forma arbitrárias, assim como os cargos hereditários e aqueles conhecidos como prebendas ou sinecuras, que seriam cargos públicos cedidos à nobreza real sem qualquer comprovação de capacidade para exercer o cargo, que funcionava mais como “status” do que serviço público e 5) A Falta de preocupação com as demandas e necessidades sociais (RIVA, 2019).

A segurança pública era voltada majoritariamente na defesa e patrulhamento das fronteiras e na defesa contra invasores de modo geral, assim observa-se que a efetiva segurança dos cidadãos contra crimes locais, a citar furto, roubo, homicídio entre outros, ficava em segundo plano e, portanto, não era priorizado.

Os serviços públicos inexistiam, de acordo com Silveira (2016) sequer havia a concepção da população ou mesmo a ideia do que seriam os serviços públicos, sua relevância e finalidade. A justiça era feita de forma arbitrária e discricionária, com a autocracia preponderando, ou seja, o uso do poder era feito de forma ilimitada e absoluta. Os julgamentos eram realizados exclusivamente pelo soberano ou por algum indivíduo designado por ele para essa função, e havia um profundo respeito às tradições populares, principalmente as religiosas. Percebe-se que o escopo dos governantes do Brasil naquele período era apenas a manutenção do poder e os benefícios adquiridos através das influências obtidas nas relações consideradas nobres, dando pouca importância às demandas da população.

O patrimonialismo segue em atividade após a queda da monarquia e implantação da república velha, e perdurando até a era Vargas (1930), onde o modelo administrativo patrimonialista é substituído pelo burocrático.

2.2 - Modelo Burocrático

Com a necessidade de uma gestão pública eficiente e voltada para as demandas sociais e o interesse do empresariado nacional, surge a revolução burocrática no Brasil. A mudança no modelo administrativo se inicia com a “revolução de 1930” que remove parte dos poderes dos grandes latifundiários, antes beneficiados pelo modelo anterior, realizando assim a transformação do Brasil agrário, para um país com maior foco no setor industrial. Tal fato causou um “êxodo rural”, ou seja, o deslocamento em massa dos homens e mulheres do campo para a cidade em busca de trabalho nas indústrias construídas em áreas urbanas (MARIOTTI JUNIOR, 2015).

O início da burocratização se dá em 1936 com a reforma administrativa, promovida principalmente por Mauricio Nabuco e Luís Simões Lopes, com o pro-

cesso de racionalização e a adoção do concurso público, que marca o início da gestão por competências no Brasil. Surge então o Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), órgão que foi previsto na constituição de 1937 e que possuía a função de aprofundar a reforma administrativa iniciada por Vargas, foi fundado em 1938 (BALBI, 2015).

Dentro do modelo burocrático o poder se dava através da legalidade, ou seja, determinado indivíduo era hierarquicamente superior aos demais dentro do modelo burocrático por ter sido capaz de provar sua qualidade através de um concurso público ou porque há uma lei determinando. Lei essa também baseada no princípio da racionalidade, ao contrário do que ocorria no patrimonialismo onde as relações de poder eram decorrentes diretamente de questões patrimoniais ou originárias do patriarcalismo (PEREZ, FORGIARINI, 2016).

Perez e Forgiarini (2016) explicam que a previsibilidade de funcionamento também é um fator importante da burocracia, pois estabelece padrões para todas as relações em que o Estado esteja inserido de qualquer forma, ou seja, para o ingresso na vida pública, aquisição de bens móveis ou imóveis, diante da necessidade de um devido processo legal, dentre outros casos os requisitos eram determinados e fixados. Assim, com o passar do tempo, todos os membros da sociedade já estavam familiarizados com os processos legais.

2.3 - GERENCIALISMO

O gerencialismo nasce a partir da década de 1970, e se estabelece em 1980 em alguns países do mundo, com resultados satisfatórios, especialmente na Oceania. No Brasil destaca-se no governo FHC, através de Bresser-Pereira, quando inicia no Brasil um movimento que pretende abolir as práticas da burocracia e assumir um modelo de administração pública baseado no gerencialismo, pois havia a acepção nesse período de que as práticas da burocracia seriam positivas, no entanto quando aplicadas em demasia, podem sobrecarregar e tornam mais onerosa a máquina pública e como consequência na percepção do cidadão, o atendimento lento e por vezes insatisfatório. Com base nesse cenário, o gerencialismo busca “melhorar” o sistema burocrático, e não o eliminar (SILVA, 2017).

Essa necessidade de mudança no modelo administrativo é realizada da mesma forma como ocorreu o processo de transformação do modelo patrimonialista para o burocrático, agindo com direcionamento às demandas e necessidades do setor empresarial.

Nesse momento da história administrativa do Brasil, percebe-se por parte do empresariado nacional a necessidade de um estado mais ágil, que forneça melhores condições para o setor privado manter-se competitivo e mais conectado com a realidade da época (BALBI, 2015).

Surgem então na administração brasileira os conceitos de globalização e competitividade evidenciando a necessidade de transformações objetivas e abrangentes para que o país possa se desenvolver em condições satisfatórias atendendo à população e ao segmento empresarial, responsável pela geração de emprego e que precisava se adaptar aos avanços de mercado em busca de equilíbrio financeiro e sustentabilidade.

Diante deste cenário, a gestão pública passa a adotar medidas comuns na gestão privada, como a busca pela eficiência e resultados, redução de custos e agilidade. Observa-se que a reforma gerencial busca utilizar alguns conceitos do sistema burocrático, introduzir outros do setor privado, adaptando-os ao setor público, objetivando melhorias nos resultados da administração (ARAUJO, 2014).

Em suma, o gerencialismo buscava atribuir maior autonomia a seus gerentes, descentralizando o poder e permitindo que os indivíduos que estão mais próximos hierarquicamente da base, pudessem participar do processo de tomada de decisões. Para alcançar melhores resultados financeiro, e começar a ter notoriedade é implementado o “downsizing”, que é uma técnica na administração que busca a redução de custos e de pessoal, ou seja, inicia-se a implantação de medidas como por exemplo a redução dos níveis hierárquicos, passando conceitos conhecidos na gestão privada que priorizam o resultado para a administração pública.

2.4 NOVO GERENCIALISMO

A ideia do novo gerencialismo nasce a partir do entendimento que o modelo gerencial se equivoca ao tentar buscar a eficiência minimizando os custos na administração pública, pois existem certas políticas e obrigações do estado que não são rentáveis ou vantajosas ao olhar do administrador privado, no entanto são deveres do estado, e dessa forma não é possível que a administração pública utilize todas as técnicas da administração privada no ambiente público. A partir disso, o novo gerencialismo mantém as técnicas originárias do modelo gerencialista e acrescentando determinados conceitos como a democracia, a evolução da cidadania e a administração participativa (MARIOTTI JUNIOR, 2015).

O novo gerencialismo possui três vertentes, que são: o gerencialismo puro, o consumerismo e o public service orientation (PCO). As três vertentes ocorrem no mundo todo, mas especificamente no Brasil, o modelo administrativo se assemelha ao PCO, por possuir algumas características desse modelo. O gerencialismo puro corresponde a uma ideia liberal de aumentar a eficiência, reduzir o tamanho do Estado e o exército de reserva, como uma lógica empresarial que visa conter a dívida pública (BALBI, 2015).

O consumerismo enquanto uma vertente administrativa do gerencialismo, pretende aumentar a capacidade do Estado em atender a população e atender a expectativa do cidadão, tratando este indivíduo como um cliente, merecedor de serviços de qualidade e por isso o direcionamento é para o atendimento de qualidade. O PCO aceita a ideia da lógica consumerista em compreender o cidadão como cliente, no entanto percebe que o mesmo também é titular da máquina pública e possui deveres, além de direitos, logo o gestor deve permitir e estimular a participação popular (SILVA, 2017).

Uma característica a ser evidenciada do PCO e adotada no Brasil é o orçamento participativo, que é possibilitar que a população participe da formulação do orçamento público e da fiscalização da administração pública.

Acreditamos, no entanto, que a visão de “estado mínimo” e o corte de gastos do modelo gerencial se adequa melhor a uma instituição privada, não sendo reco-

mendada a sua aplicação na integralidade quando direcionada à gestão pública, pela própria essência do serviço público.

O termo “Gerencialismo” tem sido utilizado na literatura da área de ciências humanas para fazer referência à “Nova Gestão Pública” que, por sua vez, corresponde à versão em inglês “New Public Management”. Segundo Dasso Jr. (2016), quem primeiro cunhou a expressão “Nova Gestão Pública” foi Messenet (1975), ao estabelecer em sua obra uma crítica à administração pública burocrática, embora tenha sido Hood (1991) quem a consagrou, com a publicação do artigo “A public management for all seasons?”, em 1991. Assim, o difuso termo “Nova Gestão Pública” assumiu na literatura variantes tais como: “Gerencialismo”, “Novo Gerencialismo”, “Nova Gerência Pública”, “Gerência Baseada no Desempenho” ou “Reforma Gerencial”, dentre outros.

Os termos “Gerencialismo” ou “Nova Gestão Pública” se referem às reformas governamentais de diversos países para superar a velha burocracia estatal por meio da propagação de nova cultura organizacional no serviço público, a qual identifica seus usuários como clientes de mesma natureza que aqueles de empresas privadas. O principal argumento do gerencialismo é a necessidade de superação do modelo burocrático de administração pública com foco nos procedimentos, cuja missão básica de servir a sociedade estaria comprometida. Sendo assim, novo gerencialismo se desenvolve constantemente, buscando introduzir conceitos reconhecidamente eficazes da administração privada na administração pública, como a gestão estratégica, objetivando a melhoria na produtividade e da oferta do serviço público.

3. NITERÓI QUE QUEREMOS

Niterói, segundo o posicionamento de VICTER (2013), é um proeminente município fluminense, com alta densidade urbana. Possui a maior concentração de população das classes A e B do Brasil, sendo o 4º maior PIB (Produto Interno Bruto) do estado. O seu IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) de 0,837, é considerado alto. Possui 92% do esgoto tratado, destacando-se como o melhor tratamento do estado. É classificado ainda como o 2º município com a maior renda familiar per capita do país. Embora tenha se destacado em diversos segmentos, o município também possui características que devem ser abordadas pela administração pública como pontos de atenção e melhorias necessárias em busca de mais qualidade de vida e fomento, a citar uma população idosa de número expressivo (17,1% da população) e altos índices de aglomerados subnormais - expressão relacionada à questão urbanística, onde ocorrem ocupações consideradas irregulares tanto de áreas públicas ou privadas (VICTER, 2013).

Os altos índices de aglomerados subnormais, ou seja, as favelas, periferias e moradias precárias, contrasta com a riqueza do município, evidenciando que a desigualdade social é um problema que merece atenção não só da administração pública, mas de toda a sociedade. Além de outros problemas como: infraestrutura elétrica defasada (tecnologia da década de 1970), aumento gradativo da dívida consolidada, dificuldades nos pagamentos dos salários dos servidores públicos, além de outros problemas administrativos e sociais (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2013).

Outro importante destaque a ser evidenciado quando analisada a cidade de Niterói é a criminalidade decrescente nos últimos três anos. O resultado de ações conjuntas da polícia militar, civil, rodoviária, federal, da guarda municipal e da sociedade civil organizada, parte importante que contribui e engloba síndicos, conselhos, associações que participam das ações do Conselho de Segurança Pública e colaboram com as denúncias e ações corretivas em prol da coletividade.

Diante do exposto, a administração municipal decidiu adotar o programa “Niterói para todos” em 2013, que se baseia em quatro áreas de atuação principais: planejamento estratégico e monitoramento dos resultados; modernização e eficiência de gestão; gestão fiscal; transparência e atendimento ao cidadão (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2013).

As principais ações do planejamento estratégico envolvem a construção participativa do plano estratégico, a criação de metas anuais, como o envolvimento da comunidade na criação do PPA (Plano Plurianual Participativo). Os principais objetivos do planejamento estratégico é melhorar a capacidade de atendimento e qualidade nos seguintes quesitos: educação, segurança, saúde, meio ambiente e mobilidade urbana (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2013).

A modernização e eficiência de gestão estão relacionadas aos avanços tecnológicos necessários frente ao atraso tecnológico na administração municipal. A necessidade de modernização envolve a implantação de um novo software do E-cidade (que destina-se a informatizar a gestão do Município de Niterói de forma integrada e digital.), assim como a modernização do parque tecnológico, e a implantação de salas de monitoramento para as câmeras da cidade, aumentando a eficiência dos processos, e aperfeiçoando a utilização de métodos mais sofisticados, a citar como por exemplo a gestão por competências nos quadros de funcionários municipais (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2013).

O tópico “gestão fiscal” do programa possui o escopo na redução da máquina pública e na criação da comissão de gestão fiscal para garantir o controle de gasto, além do “pacto de ajuste fiscal” sendo uma espécie de acordo e consenso entre as secretarias, objetivando o corte de gastos (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2013).

No que tange a transparência e atendimento ao cidadão, o programa busca a participação conjunta entre a administração pública e o cidadão através de ações de melhorias, a citar a reformulação do portal da transparência, garantindo a todos os cidadãos o acesso à informação, a criação de CAC’s (Centros de Atendimento aos Cidadãos) e o Conselho Municipal da Transparência e Controle Social (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2013).

Apesar do programa não ter terminado, com previsão de conclusão em 2023, o programa até aqui e apresenta resultados positivos, com recebimento de prêmios de eficiência de gestão, TI, e transparência, além da construção de obras que beneficiam o município e toda a população.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Herbert. **Noções de Administração pública**. IPHAN [Internet] 2018.

ARAÚJO, Sebastião Brito de. **Evolução da administração pública no Brasil: focando o princípio da eficiência**. Campina Grande: Universidade Federal da Paraíba, 2014.

BALBI, Irineu Belo. **Reforma administrativa no Brasil em perspectiva histórica: centralização, modelo burocrático e desenvolvimento**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2015.

BRASIL. Lei n.8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1990.

DASSO Jr., Aragon Érico. “Nova Gestão Pública” (NGP): a teoria de administração pública do estado ultraliberal. S/l, 2016. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489> , acesso em 18/10/2022.

MARIOTTI JUNIOR, Claudemir. **Gestão Pública contemporânea e a prática administrativa: estudo de caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP**. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2015.

PEREZ, Reginaldo Teixeira; FORGIARINI Giorgio. A administração pública no Brasil moderno: os modelos burocrático e gerencial. **Ensaio FEE**, Porto alegre, v.37, nº1; p. 283 – 304 jun. 2022.

Niterói que queremos. Prefeitura de Niterói, 2013. Disponível em: http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2009. Acesso em: 27 fev. 2021.

RIVA, Morgana. **A administração Tupiniquim como síntese das formas de gestão pública brasileiras: uma análise da Universidade Federal de Pelotas**. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2019.

SILVA, Thiago Antunes da. Conceitos e evolução da administração pública: o desenvolvimento do papel administrativo. **VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz – RS, 2017.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a formação do estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna**. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

VICTER, Giovanna. **Políticas de Planejamento e Gestão da Prefeitura Municipal de Niterói**. Rio de Janeiro: Seplag, 2013.



CURRÍCULOS



ADRIANA CERSOSIMO

Graduada em medicina pela UFF em 1982. Residência médica em Ginecologia e Obstetrícia no HUAP-UFF (1983-1984). Especialização na Università La Sapienza di Roma em Reprodução Assistida e Laparotomia Ginecológica (1989-1992). Especialização em Gestão em Serviços e Sistemas de Saúde pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca-Fiocruz (2007). Especialização em Gestão Hospitalar -Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca-FioCruz (2008-2009). Mestrado Profissional em Saúde Materno Infantil pela UFF (2013-2014). Profissional técnico do quadro permanente do HUAP- Setor Materno Infantil (desde 1996). Diretora Geral e Responsável Técnica da Maternidade Municipal Dra. Alzira Reis Vieira Ferreira-FMS-Niterói-RJ (desde 2004). Representante Gestor do Conselho Municipal de Saúde da FMS- Niterói-RJ (desde 2014). MBA em Gestão Pública Municipal-FMS de Niterói- UFF (2019-2021).



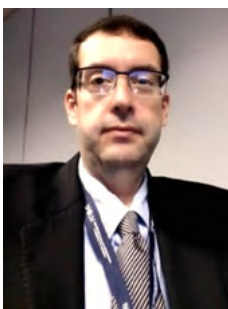
AMANDA JEVAUX

Geógrafa, mestre em Ciências Ambientais, MBA em Gestão Pública Municipal. Atualmente cursa doutorado em Geografia. Servidora da Prefeitura Municipal de Niterói, com experiência na criação e gestão de unidades de conservação da natureza e voluntária da Rede Brasileira de Trilhas.



AMANDA MENDONÇA

Professora de Sociologia, pós-doutora em Educação, doutora em Política Social e mestre em Educação. Atualmente é professora adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e pesquisadora associada da Universidade de Dundee. Integra o Observatório da Laicidade na Educação – OLÉ e o grupo de pesquisa Gêneros, Sexualidades e Diversidades nos Vários Espaços Tempos Cotidianos - GESDI.



ANDRÉ LUIS AZEVEDO GUEDES

Doutor em Engenharia Civil, na área de concentração em Gestão, Produção e Meio-Ambiente, com foco em Inovação e Smart Cities. Realizou Pós-Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade Federal Fluminense (UFF/PPGAd) com foco em Indústria 4.0 e suas correlações com as Smart Cities. Diretor Regional da Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas (RBCIH) para o Estado do Rio de Janeiro.



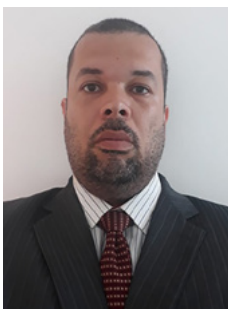
ANA RAQUEL COELHO DA ROCHA

Professora adjunta na Universidade Federal Fluminense-UFF. Doutora e mestre em Administração de Empresas pela PUC-Rio e bacharel em Ciências Contábeis pela UERJ. Possui MBA em Marketing pela PUC-Rio e MBA em Gestão de Recursos Humanos pela FGV-RJ. Vivenciou um período como Guest Researcher na KU - Universidade de Copenhague e como Visiting Researcher na SDU - Universidade do Sul da Dinamarca, como parte do pós-doutorado no Instituto COPPEAD/UFRJ. Possui experiência acadêmica em cursos de pós-graduação e graduação na área de Administração, com ênfase em Marketing. Tem interesse no desenvolvimento de pesquisas interpretativistas e pela adoção de metodologia qualitativa, relacionadas a temas como consumo étnico-racial, consumo na base da pirâmide e significados simbólicos do consumo. Coordenadora do NUCAL - Núcleo de Estudos de Consumo Latino-Americanos e Jovem Cientista do Nosso Estado (FAPERJ 2022-2024).



ANTONIO RANHA

Doutor em Administração de Negócios pela FCU - Florida - EUA., Mestre em Economia Empresarial pela UCAM - RJ e Graduado em Ciências Contábeis pela UGF - RJ. Professor concursado da Universidade Federal Fluminense - UFF e na Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Na UERJ onde ocupa o cargo chefe do Departamento de Ciências Contábeis na UERJ, é membro do Conselho Diretivo da Faculdade de Finanças e Administração - FAF e Professor do Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis - PPGCC. Conselheiro de Administração da HAGA S.A.



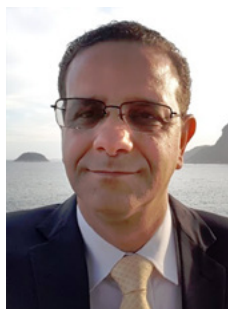
BRUNO LEONARDO ROSA

Mestrando em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Especialista em Gerenciamento de Projetos pela FGV e com diversas formações complementares em instituições como MIT, Universidade da Pensilvânia e Universidade de Chicago. Professor convidado dos cursos de MBA em Gestão Empresarial Estratégica, Data Science e Marketing Empresarial Estratégico da UFF, professor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Segurança do Trabalho da UNESA e professor e membro do Conselho Fiscal da Fundação de Apoio ao Instituto Unificado de Educação e Pesquisa (UnideP). Com mais de 15 anos de experiência no mercado, atuou na gestão de projetos complexos como o VLT-Carioca, o Boulevard Olímpico e as Usinas Hidrelétricas de Santo Antônio e Belo Monte. Adicionalmente, atua como consultor, revisor de periódicos qualificados (Capes), membro e relator da ABNT nas áreas de qualidade (CB-25) e gestão de projetos, programas e portfólios (CEE-93).



FERNANDA PRUDÊNCIO

Graduada em Enfermagem e Obstetrícia pela Escola de Enfermagem Alfredo Pinto - UNIRIO, Especialista em Gestão de Saúde da Família pela UERJ e Especialização em Educação Profissional na Área de Saúde: Enfermagem. MBA em Gestão Pública Municipal pela UFF / EGG – Niterói. Na gestão da SMS do Rio de Janeiro, atuei como Gerente de Saúde o Adolescente; Gerente de Saúde da Mulher; Coordenadora das linhas de Cuidado dos Ciclos de Vida; e diretora da Divisão de APS da AP 2.2; Na SMS de Niterói atuei como enfermeira plantonista na Maternidade Municipal Alzira Reis seguindo para a Subsecretaria de Gestão de Redes.



GEORGE ALEXANDRE ALVES ALFRADIQUE

Graduado como Cientista da Computação pela UNIPLI, com MBA em Gestão de TI pela INFNET e MBA em Políticas Públicas pela UFF. Funcionário Público com 28 anos de serviços prestados a CLIN – Cia de Limpeza de Niterói, atualmente como Gerente de TI. 38 anos de experiência em computação. Entusiasta de Tecnologia, Inovação e Metodologias Ágeis.



GLEICE ERBAS

Assistente social formada pela UFRJ. Mestre em Serviço Social pela UFRJ. Especialista em Gestão Pública Municipal com ênfase em Políticas Sociais pela UFF. Doutoranda em Serviço Social pela PUC/RJ. Integrante do Grupo de Pesquisa do CNPq Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais - GESPD/PUC-Rio. Possui experiência profissional no serviço público, atuando na Secretaria de Assistência Social e Economia Solidária do município de Niterói como trabalhadora do Sistema Único da Assistência Social (2008-2021). Ao longo da sua trajetória profissional atuou como Entrevistador Social, Coordenadora do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, Coordenadora da Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, Coordenadora do Centro de Convivência Intergeracional Helena Tibau.



ISAIAS AMORIM DE ARAUJO

Bacharel e Licenciado em Educação Física, possuindo MBA Em Gestão Pública Municipal, conferido pela UFF (2021), foi atleta e sargento de carreira do Exército Brasileiro (1989-1994), trabalhando sempre no Setor Público, atualmente atua na área de Educação Física Escolar, Desportos e personaltrainer, servidor público da Fundação Municipal de Educação de Niterói – RJ desde 2005.



ISILDA NUNES

Escritora e artista plástica portuguesa. Ganhou os prêmios mundiais: Kairat Dusseinov Parman (poesia), César Vallejo 2020 à Excelência Literária, Grito de Mujer Lisboa 2021 (literatura) e Águila de Oro 2021 à excelência literária e artística. Está traduzida em sete línguas e editada em doze países. Os seus desenhos e pinturas são capa e ilustram livros de poesia e prosa.



ÍRIS JORDÃO LESSA

Mestre e Especialista em Saúde Pública (FIOCRUZ). Advogada, Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais (UFF). Professora substituta do Departamento de Planejamento em Saúde (Instituto de Saúde Coletiva/UFF). Atualmente, ocupa o cargo de Técnica em Assuntos Educacionais (UFF).



JOÃO ALBERTO NEVES DOS SANTOS

O Professor João Neves é Doutor em Engenharia de Produção pela PUC-Rio (2000), Mestre em Pesquisa Operacional pelo Instituto Militar de Engenharia ? IME (1993) e Graduado em Engenharia Mecânica e Armamento pelo IME (1989). Foi Professor do Instituto Militar de Engenharia, Assessor Especial do Comandante do Exército, Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Juiz do Prêmio GESPUBLICA do Ministério do Planejamento, é Professor Emérito da Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Atualmente é Professor da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis, Ciências Atuariais e Empreendedorismo da Universidade Federal Fluminense ? UFF, onde exerce atividades de docência, projetos e pesquisas. É Professor do Mestrado em Engenharia Civil da Escola de Engenharia e do Mestrado em Administração, ambos da UFF. Possui experiência em Estratégias de Melhoria da Gestão, treinamentos corporativos de Gestão da Qualidade, Sistemas de Medição de Resultados e Sistemas de Ética, Compliance, Integridade e Anticorrupção. Áreas de interesse e atuação em pesquisa: Gestão de Ética, Compliance, Integridade e Anticorrupção; Gestão do Risco Empresarial; Gestão da Qualidade; Gestão da Inovação. Coordena o Laboratório de Estratégia, Inovação e Avaliação, onde desenvolve projetos e pesquisas na área de Gestão Empresarial, Gestão de Compliance e Gestão da inovação.



JOÃO CARLOS GOMES FELIPE

Graduação em Farmácia (UFRJ, 1990); especialização em Bioquímica (UFRJ, 1992); curso de Formação de Oficiais de Saúde (Escola de Saúde do Exército, 1995); curso de Pós-Graduação *latu sensu* em Citologia Clínica (UFRJ, 1998); curso preparatório para implantação de Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (Hospital Alemão Oswaldo Cruz-PROADI-SUS, 2022). Funcionário estatutário do Departamento de Vigilância Sanitária e Controle de Zoonoses — FMS/Niterói.



JULIANA PAULO E SILVA

Graduada em Nutrição pela UFF (1995- 2000). Especialista em Saúde Coletiva, nos moldes residência, pelo IESC/UFRJ (2001 - 2003). Mestre em Saúde Pública pela ENSP/FIOCRUZ (2010 - 2012). Nutricionista da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (2002 - até o momento). Sanitarista do Programa Médico de Família de Niterói (2018- 2022)



LETÍCIA GONÇALVES BRAVO

Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense - UFF em 1996. Assessora Jurídica da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão da modernização da Prefeitura Municipal de Niterói - PMN.



MÁRCIA MASCARENHAS

Fundação Municipal de Saúde de Niterói (desde 2012) e Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (desde 2000). Especialista em Atendimento em Instituições Públicas/Clínica Transdisciplinar - UFF (1997). Mestre em Psicologia - Área: Linguagem - PUC-RJ (1996). Doutora em Psicologia - Área: Subjetividade, Política e Exclusão Social - UFF (2014). Pós-Doutora em Psicologia - Área: Subjetividade, Política e Exclusão Social - UFF (2017). Pós-Doutora em Estudos de Literatura - UFF (2020). Livros Publicados: Palavras de Passagem – Ed. Autografia; A Inclusão da Loucura (em Ato) – Ed. Autografia; Escrever Com Maria Gabriela Llansol – Ed. 7Letras.



MARCOS AURÉLIO DA MOTTA

54 anos, casado, tecnólogo em Telecomunicações pela UNESA, pós graduado em Gestão Municipal pelo MBA-UFF, administrativo lotado na Engenharia da Vigilância Sanitária do município de Niterói, formado como instrutor de trânsito pelo Sest/Senat, formado como Diretor Geral e Ensino pelo CENTEC e autodidata em Direito Administrativo de Trânsito e em legislação de trânsito.



MARINA BARROS

Designer gráfica (desde 2001) e licenciada em História (2016). Servidora na Gráfica da UFF (2012-2022) e na Programação Visual do Arquivo Nacional (2022 - atual). Mestre em Administração (UFF, 2021), mestrado incompleto em Design (Esdi/UERJ), especialista em Pedagogia Empresarial (AVM, 2019), minor em Empreendedorismo & Inovação (UFF, 2015). Pesquisa acadêmica em História, Educação, Gestão e Design.



MARTIUS VICENTE RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ

Diretor das Faculdades de Administração, Atuariais e Finanças, Ciências Contábeis e Empreendedorismo; Vice-Presidente do Conselho Fiscal da FEC (2017-2018), Presidente do Conselho Fiscal da Fundação Euclides da Cunha (2016-2017); Pós-doutor em Gestão do Conhecimento pela UFRJ/Harvard Business School; Master Executive pelo MIT/SLOAN; participou do projeto RITLA/UNCTAD de Inclusão Digital no Brasil – América Latina; é Doutor em Gestão Tecnológica pela COPPE/UFRJ; Mestre em Ciências em Computação de Alto Desempenho pela COPPE/UFRJ.



MAURÍCIO DE SOUZA LEÃO

Professor Associado da Universidade Federal Fluminense. Doutor em Ciências Cardiovasculares na área de Gestão da Qualidade em Medicina Nuclear, mestre em Engenharia de Produção e engenheiro eletrônico. Experiência profissional como engenheiro, gerente de produção, gerente industrial, diretor industrial, gestão hospitalar, engenharia clínica, auditoria na IAEA/ONU e gestão ambiental. Docente nas áreas de engenharias, administração, informática e medicina, em graduação e pós-graduação



PAULA ERTHAL

Professora da Universidade Federal Fluminense e da Universidade Estácio de Sá. Organizadora de livro. Palestrante. Participação em eventos nacionais e internacionais: congressos, fóruns, eventos acadêmicos, seminários. Experiência de 18 anos no mercado financeiro atuando em multinacional. Experiência de Gestão de equipes, negociação e administração de conflitos. Mestrado em Administração - UFF; MBA em Gestão de Projetos - UFF, MBA em Gestão de RH - UFF, MBA em Direito e Gestão Condominial - Cândido Mendes; Bacharelado em Marketing.



RODRIGO FERREIRA DE SOUZA

Coordenador da Guarda Civil Municipal em Niterói com mais de 15 anos de experiência profissional no setor público. Possui Pós graduação em Gestão em Segurança Pública Municipal e MBA em Gestão Pública Municipal com Ênfase no Desenvolvimento Urbano na Universidade Federal Fluminense (UFF). Atua com a Gestão Orçamentária elaborando os instrumentos de planejamento e orçamento da Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP), bem como a captação de recursos federais para desenvolvimento de projetos estruturado em programas de forma a guiar as ações do governo para o alcance dos seus objetivos.



ROSANE BARBOSA MARENDINO

Doutora e mestre em educação pela Universidade Federal Fluminense-UFF. Graduada em Psicologia e Pedagogia. Professora associada na faculdade de educação da UFF. Pesquisadora no Laboratório de Acesso e Permanência de Estudantes (FEUFF) e do Grupo de Pesquisas Cultura, Imaginário, Memória, Narrativa e Educação (CIMNE).



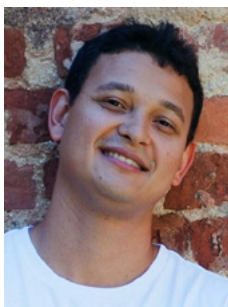
SÉRGIO DE SOUSA MONTALVÃO

Doutor em História, Política e Bens Culturais (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas CPDOC-FGV). Professor Associado do Departamento de Administração da Universidade Federal Fluminense.



SUZANNY BARRETO DA SILVA

Doutora em administração (PUC-Rio), mestre e bacharel em administração (UFF). Administradora (UFF) e professora de gestão empresarial na Descomplica Faculdade Digital.



THIAGO BARBOSA DE LUNA

Administrador, graduado em Administração pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), MBA em Gestão Pública (UFF, 2021). Servidor da Prefeitura Municipal de Niterói desde 2008: 1 ano no CRAS Preventório e desde 2009 na Fundação Municipal de Saúde de Niterói (FMS), onde exerceu atividades nas áreas de Compras (2009 a 2013); Gerência de Tecnologia da Informação e Comunicação (2013 a 2018), Tesouraria (2018 a 2020). Atuou também em cargos de Gestão, onde foi responsável pelo Departamento Administrativo do Nível Central (2 anos) e Divisão de Suprimentos da FMS (6 meses) entre 2010 e 2015. Analista processual da Unidade de Controle Interno Setorial (UCIS) da FMS desde 2020. Possui cursos para área de gestão em saúde e gestão contratual realizados na Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG -TCE-RJ) e pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).



TIAGO NORONHA LEITE GARCIA

Advogado. Pós Graduado em Direito Civil e Processo Civil (UCAM/2014), MBA em Gestão Pública (UFF-2021), MBA em Controladoria E Auditoria (LA SALLE-2022). Servidor da Prefeitura Municipal de Niterói desde 2009. Responsável pela Unidade de Controle Interno Setorial (UCSI), no órgão em que atua (NITTRANS), desde 2017, e atuou na área jurídica pelo período de 03 (três) anos. Possui diversos cursos no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE) e na Escola de Governo e Gestão de Niterói (EGG).



TULIO BATISTA FRANCO

Psicólogo, Professor Titular do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre e Doutor em Saúde Coletiva pela Unicamp, Pós-doutor em ciências da saúde pela Universidade de Bolonha-Itália. Diretor do Instituto de Saúde Coletiva da UFF (2021-). Foi pró-reitor de pessoas da UFF (2014-2017). Orientador de Mestrado e Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva - PPGBIOS; e, no Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva - PPGSC. Em janeiro de 2022 recebeu o prêmio Sérgio Arouca de Saúde e Cidadania, da Associação dos Servidores da Fiocruz, representando a Frente pela Vida, pela sua participação no enfrentamento à Pandemia de Covid-19. Em 2021 e 2022 figura no ranking dos cientistas mais influentes da América Latina e do Brasil, publicado pela AD Scientific Index (Alper-Doger Scientific Index).



Obra produzida durante o verão de 2022-2023 com Fontes DIN, Minion Pro e Roboto Slab com uso dos softwares InDesign e Photoshop da Adobe Creative Cloud.

Esta obra é uma continuidade do livro publicado em 2022 quando foi registrado na forma de capítulos um dos produtos do MBA em Gestão Pública Municipal realizado pela Universidade Federal Fluminense - UFF em parceria com a Prefeitura Municipal de Niterói - PMN.

Este segundo volume, da obra Gestão Pública Municipal – Políticas Públicas e Práticas de Gestão, contém novos capítulos desta importante iniciativa de realização do MBA em Gestão Pública Municipal pela Prefeitura Municipal de Niterói – PMN em colaboração com a Universidade Federal Fluminense – UFF. Trata-se de uma obra que possui uma abrangência internacional na medida que diversos colaboradores pertencentes a renomadas universidades do exterior também foram participes da mesma. Considerando os participantes dos Volumes I e II, somamos mais de 110 profissionais que foram mobilizados para a execução desta obra, o que tornou este projeto ainda mais rico e desafiador.

O objetivo desta obra é o de registrar e permitir que outros possam conhecer algumas das políticas públicas e práticas de gestão do Município de Niterói.

Desejo a todos uma excelente leitura e que o conhecimento aqui adquirido possa servir de inspiração para tantos outros na área pública.

Prof. Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez
Diretor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis - UFF

Gestão Pública Municipal

Políticas Públicas e Práticas de Gestão

