

**ALESSANDRA ATTI  
GREINER COSTA  
(ORGS.)**

# Estudos em **Gestão** & **Políticas Públicas**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO - TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**VOLUME 3**

ÍRIS DE CARVALHO	JANETE MARQUES
IRACEMA DA SILVA MIRANDA	JOSÉ GOMES JÚNIOR
LOPES KUNZLER	JULIANA FARIA CAETANO
DEOCLECIO RIBEIRO DOS SANTOS FERNANDA	JÚNIOR ALBERTO ECKERT
DAVI DE SOUZA	KÁTIA INES DE CARVALHO FEDRIGO
CLARA DENISE FERNANDES	LAERTE FEDRIGO
CELSO ANDRÉ PINHEIRO	LEONARDO CUNHA NEVES
FARIAS RIBEIRO	MARCELO GAYARDI RIBEIRO
CONCEIÇÃO FERREIRA DA SILVA CAROLINA	MARIA JOSÉ LIMA DE ARAGÃO SILVA
ANA MARIA FRANK LOURENÇO APARECIDA	MARIANA MORAES RODRIGUES
ALISSON XXXX	OSMAR SILVA BORGES
ALINE CUNHA NEVES	PAULO SÉRGIO MATOSO
ADRIANA RODRIGUES SANTOS	VANESSA PEREIRA GEBIN

A publicação apresenta uma amostra dos trabalhos de conclusão aprovados ao final da turma 6 do *Curso de Especialização – Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil*, realizado em parceria entre a Fundação Perseu Abramo (FPA) e o Centro Universitário Fundação Santo André (FSA).

Foram matriculados 248 filiados e filiadas do PT nesta turma, com graduação concluída, que realizaram suas atividades presenciais em Santo André, SP. Os(as) participante do Curso atuam como dirigentes e apoiadores de organizações da sociedade civil, de entidades e movimentos sociais e de entidades sindicais, e de outras formas de organização popular, e também como gestores e servidores públicos de carreira e parlamentares.

O Curso buscou desenvolver conhecimentos, trocas de experiências e de ferramentas de gestão para o aprimoramento da atuação política e profissional dos participantes, com ênfase no estudo e na compreensão do processo histórico, econômico, social e político que influencia a relação Estado/Sociedade no Brasil e a estrutura vigente hoje na gestão pública e na gestão social brasileira.

Até o mês de maio de 2017, o Curso de Especialização desenvolvido pela Fundação Perseu Abramo (FPA) concluiu 11 turmas atingindo um total de 1.240 concluintes aprovados.

Cada turma do curso de especialização representa esse esforço de análise e elaboração de respostas aos enormes desafios da gestão pública brasileira para a oferta de serviços públicos aos cidadãos, como condição essencial para o aprimoramento da ação estatal e para a construção de um país mais justo e solidário e para a defesa dos avanços democráticos em nosso país.

No atual momento político brasileiro a Fundação Perseu Abramo (FPA) reitera o compromisso do Partido dos Trabalhadores (PT) com a formação técnico-política de qualidade e a disponibilização de estudos sobre gestão e políticas públicas para seus militantes.

Mais informações: [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

ALESSANDRA ATTI  
GREINER COSTA  
[ORGS.]

# Estudos em **Gestão** & **Políticas Públicas**

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO - TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO

**VOLUME 3**

## **FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

Instituída pelo Diretório Nacional  
do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### **DIRETORIA**

Presidente | Marcio Pochmann  
Vice-presidenta | Fátima Cleide  
Diretoras | Isabel dos Anjos e Rosana Ramos  
Diretores | Artur Henrique e Joaquim Soriano

### **EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

Coordenação editorial | Rogério Chaves  
Assistente editorial | Raquel Maria da Costa  
Revisão técnica | Alessandra Atti  
Editoração e capa | Patrícia Jatobá

Fundação Perseu Abramo  
Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana  
04117-091 – São Paulo – SP  
[www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

#### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**E82**

Estudos em gestão & políticas públicas: curso de especialização - trabalhos de conclusão de curso (Volume 3) / Alessandra Atti, Greiner Costa (Orgs.).  
São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.  
312 p.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-5708-094-2

1. Brasil - Políticas públicas. 2. Administração pública - Brasil. 3. Participação social - Poder legislativo. I. Atti, Alessandra. II. Costa Greiner.

CDU 35(81)  
CDD 351

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

# SUMÁRIO

**PREFÁCIO 9**

**APRESENTAÇÃO 13**

**CAPÍTULO I 23**

**BAIXA VISIBILIDADE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS**

Adriana Rodrigues dos Santos  
Mariana Moraes Rodrigues  
Orientadora: Isabella Jinkings

**CAPÍTULO II 41**

**PROPOSTA DE GOVERNO PARA PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA  
NOS CONDOMÍNIOS “MINHA CASA, MINHA VIDA”  
NO MUNICÍPIO DE MARICÁ-RJ**

Carolina Farias Ribeiro  
Iracema da Silva Miranda  
Orientadora: Andrea Azevedo

**CAPÍTULO III 63**

**INDICADORES SOCIAIS NÃO DÃO CONTA DE AVALIAR AS  
DIFERENTES DIMENSÕES DO TRABALHO DE BASE  
REALIZADO POR EDUCADORES POPULARES  
EM PROCESSOS DE EDUCAÇÃO  
EM DIREITOS HUMANOS**

Fernanda Lopes Kunzler  
Paulo Sérgio Matoso  
Orientadora: Maria Cristina Briani

## **CAPITULO IV 83**

### **DIFICULDADES DE ATENDIMENTO MÉDICO DA MULHER CADEIRANTE NAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE (UBS) DA CIDADE DE SÃO PAULO (VILA MEDEIROS)**

Ana Maria Frank Lourenço  
Orientadora: Alessandra Atti

## **CAPÍTULO V 105**

### **FORNECIMENTO IRREGULAR E INSUFICIENTE DE ÁGUA POTÁVEL EM BAIROS ALTOS, MUNICÍPIO DE JABOTICABAL-SP**

Alisson XXXX  
Aparecida Conceição Ferreira da  
Silva Deoclecio Ribeiro dos Santos  
Juliana Faria Caetano  
Orientadora: Maria Cristina Briani

## **CAPITULO VI 123**

### **ESCASSEZ DE MORADIA POPULAR NA CIDADE DE SÃO PAULO**

Davi de Souza  
Osmar Silva Borges  
Vanessa Pereira Gebin  
Orientadora: Isabella Jinkings

## **CAPITULO VII 143**

### **EXTERMÍNIO DE JOVENS NA BAIXADA FLUMINENSE-RJ**

Leonardo Cunha Neves  
Aline Cunha Neves  
Orientadora: Andrea Azevedo

**CAPÍTULO VIII 187**

**EVASÃO NAS FACULDADES DE TECNOLOGIA  
DO CENTRO PAULA SOUZA**

Kátia Ines de Carvalho Fedrigo  
Laerte Fedrigo  
Orientadora: Alessandra Atti

**CAPÍTULO IX 213**

**ALTO ÍNDICE DE VIOLÊNCIA CONTRA MENINAS E JOVENS  
MULHERES NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ALVORADA-RS**

Clara Denise Fernandes  
Íris de Carvalho  
Janete Marques  
Orientadora: Táli Pires de Almeida

**CAPÍTULO X 239**

**BAIXA PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESA, EMPRESA DE PEQUENO  
PORTE E MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NAS COMPRAS  
PÚBLICAS DA PREFEITURA DE SÃO PAULO**

Maria José Lima de Aragão Silva  
Júnior Alberto Eckert  
Orientadora: Natália Noschese Fingeremann

**CAPÍTULO XI 263**

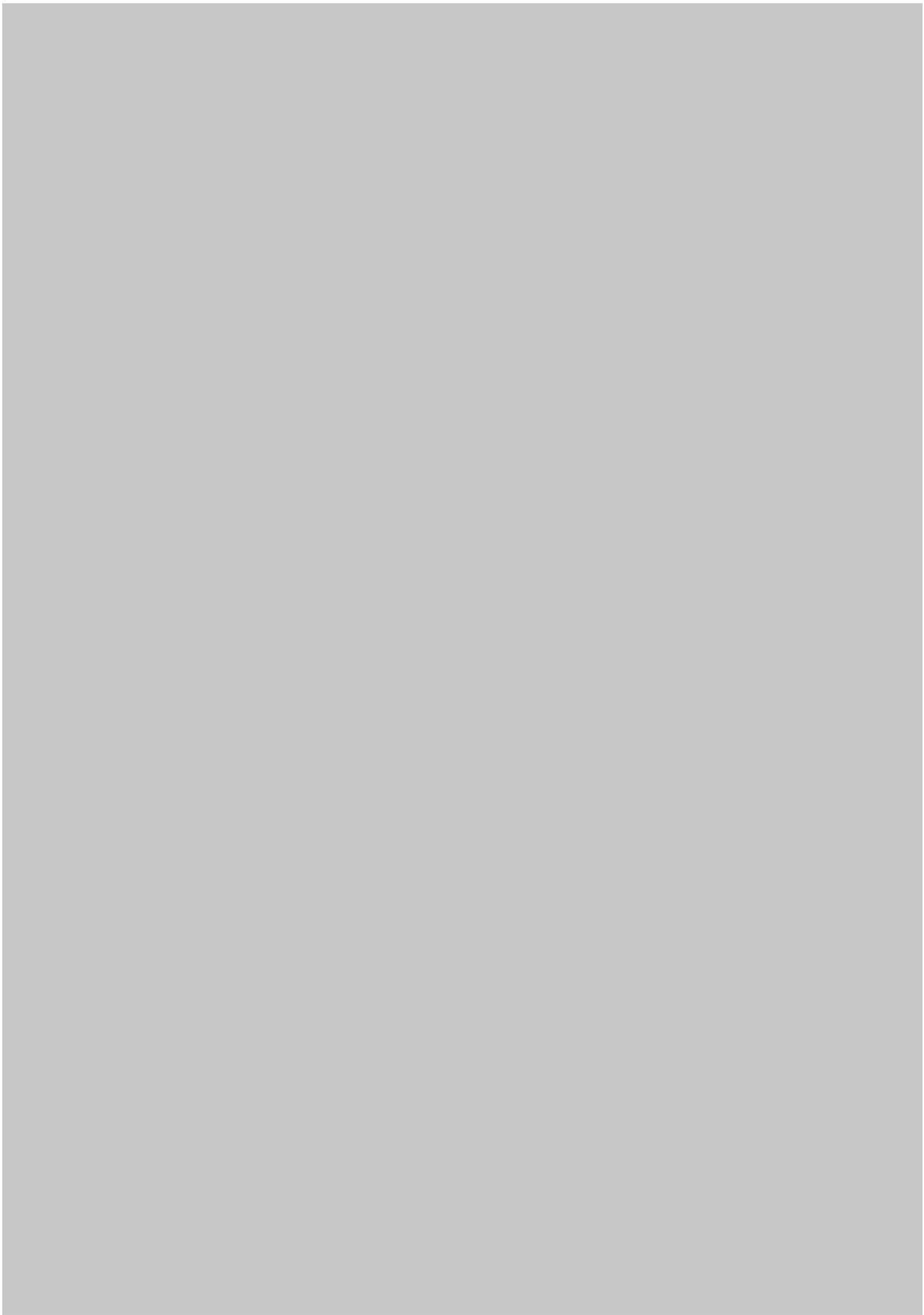
**ERS-640: A PIOR RODOVIA DO RIO GRANDE DO SUL**

Celso André Pinheiro  
José Gomes Júnior  
Marcelo Gayardi Ribeiro  
Orientadora: Táli Pires de Almeida

**SOBRE AUTORES E AUTORAS 295**



## PREFÁCIO



**A** Fundação Perseu Abramo foi criada em 1996 pelo Partido dos Trabalhadores para preservar a memória de sua atuação sociopolítica, para registrar e viabilizar trocas de experiências de mandatos parlamentares e períodos de gestão, e para produzir e disseminar conhecimento por meio de publicações, pesquisas e estudos.

No início de 2013 a FPA criou o Laboratório de Gestão e Política Pública com o objetivo de desenvolver cursos e propiciar formação em estado, planejamento, gestão e políticas públicas aos militantes, filiados e filiações do PT. Desde então foram realizadas mais de uma centena de turmas dos 4 módulos de formação propostos: o Curso de Difusão de Conhecimento; o Curso de Gestão nas Prefeituras; o Curso de Especialização em Estado, Gestão e Políticas Públicas; e o Curso de Mestrado Profissional.

Esta publicação apresenta Trabalhos de Conclusão da turma 6 do Curso de Especialização, realizada em parceria com o Centro Universitário Fundação Santo André. Após um ano de estudo os participantes do curso produziram TCC que podem nos ajudar a aprimorar nosso entendimento sobre as múltiplas realidades existentes em nossas cidades e regiões, bem como sobre limites, possibilidades e exigências colocadas pelos marcos legais e culturais presentes em cada política pública.

São estudos que aprofundam análises sobre problemas sociais e de gestão local, gestão participativa, controle social, relacionamento estado, sociedade e movimentos sociais, políticas setoriais, ações afirmativas e de garantia de direitos, constituindo um conjunto de experiências do que denominamos desde os anos de 1990 como “o modo petista de governar”.

Ao publicar estes trabalhos, enfatizamos o princípio de que a política, a gestão pública e a gestão social não são assuntos para especialistas, mas que cada filiado e filiada do PT pode e deve ser capaz analisar problemas, com

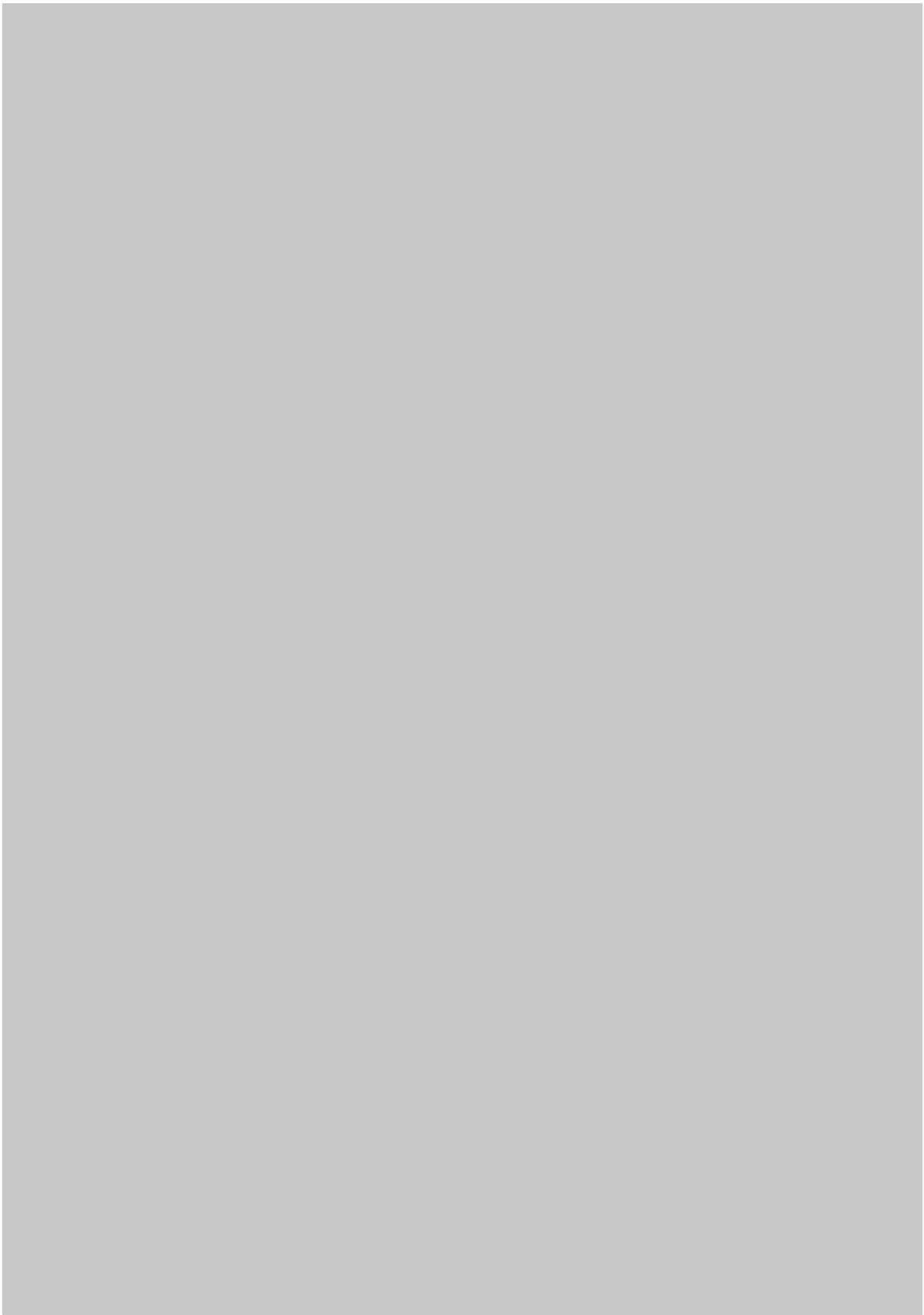
domínio de conhecimento, e desenvolver propostas para resolver questões importantes em sua área de atuação política e social.

A Fundação Perseu Abramo reafirma seu alinhamento com a via democrática e popular, e com a justiça social, buscando ser um espaço para a reflexão política e ideológica, respeitando a pluralidade de opiniões, a autonomia e a liberdade, contribuindo para uma nova cultura política brasileira.

**Marcio Pochmann**

Presidente da Fundação Perseu Abramo

# APRESENTAÇÃO



Jorge Luis Borges em “Do Rigor da Ciência”<sup>1</sup> trata das pretensões científicas à exatidão e à objetividade e da (im)possibilidade de se descrever completamente um objeto em estudo. O grande poeta nos brinda com um pequeno conto apontando os limites para a palavra e para as criações humanas para que um relato seja essencialmente fiel ao “real” que se pretende descrever ou dramatizar. Reflexão que, a nosso ver, abre perspectivas para que estudiosos e interessados na solução de problemas sociais, e os gestores públicos, em especial aqueles que buscam a mudança social e a ação política com responsabilidade e princípios republicanos como principal interesse, possam analisar situações e propor soluções. Os problemas mais importantes de nossa sociedade são complexos, compostos por múltiplas variáveis interconectadas e representam um grande desafio para serem integralmente analisados e compreendidos. Como regra geral, a ação política implícita na busca de soluções nunca ocorre nas condições ideais necessárias para seu completo equacionamento.

Lembrei-me desse ensinamento do mestre ao iniciar a elaboração desta breve apresentação que busca informar aos leitores e leitoras do que se trata essa publicação: um conjunto de Trabalhos de Conclusão de um Curso de Especialização. Este terceiro volume faz parte de um esforço da Fundação Perseu Abramo que progressivamente irá disponibilizar, por meio de seu

---

1. OBRAS COMPLETAS. Volume II (1952-1972). São Paulo, Editora Globo, 1999 - Do Rigor da Ciência. “Naquele império, a arte da cartografia atingiu tal perfeição que o mapa de uma só província ocupava toda uma cidade, e o mapa do império, toda uma província. Com o tempo, esses mapas desmesurados não bastaram e os colégios de cartógrafos fizeram um mapa do império, que tinha o tamanho do império e coincidia exatamente com ele. Menos interessadas no estudo da cartografia, as gerações seguintes entenderam que esse extenso mapa era inútil e sem piedade entregaram-no à inclemência do sol e dos invernos. Nos desertos do oeste permanecem despedaçadas ruínas do mapa, habitadas por animais e por mendigos; em todo o país não há outra relíquia das disciplinas geográficas. Suárez Miranda: Viajes de varones prudentes, livro quarto, Cap. XLV, Lérida, 1658.”

sítio na internet e de plataformas de busca acadêmica, todos os trabalhos produzidos pelos participantes das diversas turmas já realizadas do Curso de Especialização Estado e Gestão de Políticas Públicas.

Como ensina o sábio Borges, não só não é possível descrever em poucas palavras o que representou o ineditismo da iniciativa inovadora do professor Marcio Pochmann, então recém empossado como Presidente da Fundação Perseu Abramo, ao oferecer um curso de especialização em nível de pós-graduação para os filiados e filiadas do Partido dos Trabalhadores, como também, o conjunto dos Trabalhos de Conclusão de Curso escolhidos para esta publicação não será capaz de representar os 125 TCCs produzidos pelos concluintes aprovados na turma 6 do curso. Os trabalhos foram elaborados durante o 1º semestre de 2016 para a aprovação e obtenção dos certificados de conclusão.

Longe disso, os TCCs de um curso de especialização, como o modelo proposto para esse curso, buscaram não apenas descrever uma “realidade”; mais do que isso, aos participantes foi colocado o desafio de identificar uma situação-problema relevante em sua cidade, mandato parlamentar ou gestão de que eventualmente estariam participando e a partir do estudo e dos conhecimentos e trocas de experiências propiciados ao longo do curso, eles deveriam propor e desenvolver uma solução. A análise de problemas e demandas não atendidas para a maioria da população e para a garantia de direitos básicos e de cidadania, em se tratando do mundo da ação política e ação partidária, precisa ser voltada à mudança das condições iniciais identificadas, para a resolução de problemas. Ainda assim é com grande satisfação e por que não dizer, com muito orgulho, que oferecemos aos interessados este volume de trabalhos realizados pelos estudantes ao longo do curso.

Em um curso com estas características são forjadas experimentações e desafios para a formação de militantes políticos, parlamentares, técnicos e gestores públicos, comprometidos com a construção de formas mais democráticas de relação entre Estado e sociedade. Como já apontava em 1992 o companheiro Luiz Inácio Lula da Silva, quando da publicação do primeiro volume de *O Modo Petista de Governar*: “Nem os nossos erros, nem a nossa inexperiência, nem a virulência com que os nossos adversários vêm

tratando as administrações governadas por petistas, nada pode esconder a importância deste trabalho para o Brasil.”<sup>2</sup>

Apresentamos a seguir os trabalhos que compõem esse volume:

Capítulo 1: A baixa visibilidade das ações governamentais, trabalho elaborado por Adriana Rodrigues dos Santos e Mariana Moraes Rodrigues; Orientadora: Isabella Jinkings.

Capítulo 2: Alto índice de violência nos condomínios “Minha casa, minha vida” no município de Maricá-RJ, trabalho elaborado por Carolina Farias Ribeiro. Orientadora: Andrea Azevedo.

Capítulo 3: Indicadores sociais não dão conta de avaliar as diferentes dimensões do trabalho de base realizado por educadores populares em processos de educação em Direitos Humanos, trabalho elaborado por Fernanda Lopes Kunzler e Paulo Sérgio Matoso; Orientadora: Maria Cristina Briani.

Capítulo 4: Dificuldade ao atendimento médico da mulher cadeirante nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) da cidade de São Paulo (Vila Me-deiros), trabalho elaborado por Ana Maria Frank Lourenço; Orientadora: Alessandra Atti.

Capítulo 5: Fornecimento irregular e insuficiente de água potável em bairros altos, município da Jaboticabal-SP, trabalho elaborado pela equipe composta por Alisson XXXX, Aparecida Conceição Ferreira da Silva, Deoclecio Ribeiro dos Santos, Juliana Faria Caetano; Orientadora: Maria Cristina Briani.

Capítulo 6: Escassez de moradia popular na cidade de São Paulo, trabalho elaborado pela equipe composta por Davi de Souza, Osmar Silva Borges, Vanessa Pereira Gebin; Orientadora: Isabella Jinkings.

Capítulo 7: Extermínio de jovens na Baixada Fluminense-RJ, trabalho elaborado por Leonardo Cunha Neves e Aline Cunha Neves; Orientadora: Andrea Azevedo.

Capítulo 8: Evasão na faculdade de tecnologia do Centro Paula Souza, trabalho elaborado por Kátia Ines de Carvalho Fedrigo e Laerte Fedrigo; Orientadora: Alessandra Atti.

---

2. Publicação da Secretaria de Organização nacional do Partido dos Trabalhadores. São Paulo, 1992. Organização: Jorge Bittar.

Capítulo 9: Alto índice de violência contra meninas e jovens mulheres nas escolas municipais de Alvorada-RS, trabalho elaborado pela equipe composta por Clara Denise Fernandes, Íris de Carvalho e Janete Marques. Orientadora: Táli Pires de Almeida.

Capítulo 10: Baixa participação de microempresa, empresa de pequeno porte e microempreendedor individual nas compras públicas da prefeitura de São Paulo, trabalho elaborado por Maria José Lima do Aragão Silva, Junior Alberto Ecker; Orientadora: Natália Noschese Fingermann.

Capítulo 11: ERS 640 – A pior rodovia do Rio Grande do Sul, trabalho elaborado pela equipe composta por Celso André Pinheiro, José Gomes Júnior, Marcelo Gayardi Ribeiro; Orientadora: Táli Pires De Almeida.

O Curso de Especialização: Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil foi realizado na modalidade semipresencial, em uma parceria entre a Fundação Perseu Abramo e o Centro Universitário Fundação Santo André.

O período de realização desta turma foi de 26/06/2015 a 19/06/2016, com o cumprimento de 400 horas/aula, com 84 horas presenciais e 316 horas/aula na modalidade a distância. Foram selecionados e matriculados 248 participantes.

O Curso foi destinado a filiados e filiadas do PT, com graduação concluída e que prioritariamente atuassem como dirigentes públicos, gestores e servidores públicos de carreira, parlamentares, apoiadores de organizações da sociedade civil, de entidades e movimentos sociais e de entidades sindicais, e de outras formas de organização popular e de trabalhadores.

A metodologia adotada priorizou o cumprimento de atividades presenciais e de ensino a distância, tais como: leituras, vídeo-aulas e exercícios de fixação, além da elaboração dos trabalhos de conclusão do curso. O objetivo foi desenvolver conhecimentos, trocar experiências e ferramentas de gestão para o aprimoramento da atuação política e profissional dos inscritos, por meio do estudo e compreensão do processo histórico, econômico e social e político brasileiro que influencia a relação estado-sociedade no Brasil e a estrutura atualmente vigente na gestão pública brasileira.

Até maio de 2017, o Curso de Especialização desenvolvido pela Funda-

ção Perseu Abramo abriu 11 turmas: as duas primeiras em parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP); 8 turmas em trabalho conjunto com a Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); e uma turma oferecida por meio do Centro Universitário Fundação Santo André. As atividades presenciais das diversas turmas do curso foram, até o momento, realizadas nas cidades de Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Salvador, Santarém (PA), Santo André (SP), São Paulo e Teresina.

Em todas estas experiências de formação inovadoras, um total de 3.400 filiados e filiações do PT de todos os estados brasileiros se interessaram e buscaram fazer parte das turmas já finalizadas, com um total de 1.240 concluintes aprovados.

No atual momento político brasileiro, consideramos de suma importância para o Partido dos Trabalhadores a publicação deste terceiro volume, de um total de cinco previstos até 2017, tendo como foco a disponibilização de estudos sobre gestão e políticas públicas por parte da Fundação Perseu Abramo. Cada turma do curso de especialização representa um verdadeiro laboratório para experimentação e troca de experiências entre os participantes, analisando e enfrentando os enormes desafios da gestão pública brasileira e para as questões que ela enfrenta na resolução de problemas e demandas e para a oferta de serviços públicos aos cidadãos como condição essencial para o aprimoramento da ação estatal e para a manutenção da cultura e instituições democráticas em nosso país. É um desafio para a ação política, social e governamental, no Brasil de hoje, em especial se relacionado ao necessário controle social e construção de novos arranjos institucionais democráticos e democratizantes.

Como afirma a professora Maria Rita Loureiro, também é muito oportuno ter “a gestão pública como tema de reflexão, especialmente hoje no Brasil, porque estamos enfrentando, a partir do golpe parlamentar que levou Temer ao poder, a retomada da visão neoliberal desqualificadora do Estado. Além da imposição de programas de ajuste fiscal, do desmonte das políticas sociais (...), é fundamental estimular o debate sobre os caminhos para a melhoria da gestão pública e, sobretudo, fortalecer expectativas de

que é no Estado (e não fora dele e da política) que se podem encontrar soluções para os desafios do desenvolvimento econômico e social.”<sup>3</sup>

Será cada dia mais relevante dotar os filiados e filiadas ao Partido dos Trabalhadores de uma formação crítica e orientada à capacidade de selecionar, analisar e resolver problemas, do que a formas tradicionais de militância político-partidária, superar práticas tradicionais de clientelismo e corporativismo, ou de novas formas de tecnicismo e burocratização, pretensamente orientadas pela competência técnica, mas essencialmente antidemocráticas.

A redemocratização da sociedade brasileira, fruto das lutas de amplos setores sociais, principalmente dos trabalhadores, vem exigindo o fortalecimento da atuação parlamentar e dos gestores e governantes de esquerda, nos diversos níveis, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. É preciso enfrentar a crise de legitimidade que aflige a representação político-partidária, combater a descrença contra a atividade política, recompor e proclamar o papel essencial reservado à política como o espaço essencial para o desenvolvimento e consolidação da democracia no Brasil. Consolidar novas visões sobre os problemas e novas opções para atuação em uma cultura política como a brasileira é um grande desafio para um partido socialista e democrático como o PT.

Um curso com estas características e desafios de operacionalização só pode ser realizado com o apoio de pessoas comprometidas. Devemos agradecer pelo trabalho e dedicação demonstrados pela equipe do curso: supervisão EaD: Alessandra Felix de Almeida; orientação e apoio à elaboração dos TCC's: Alessandra Atti; Andrea Azevedo; Isabella Jinkings; Maria Cristina Briani; Natalia Finger mann; Táli Pires de Almeida.

Agradecemos à direção da Fundação Perseu Abramo, a Gustavo Cordas, Coordenador da Área de Conhecimento da Fundação Perseu Abramo; e à coordenadora e equipe da secretaria de cursos: Ligia Gianni, Roberta Coimbra, Lynn Reinders; e a Ioná Gabrielle e Beth Ng pelo apoio, reconhecimento que estendemos aos demais integrantes da Fundação Perseu

---

3. In: DAGNINO, Renato, CAVALCANTI, Paula e COSTA, Greiner. *Gestão Estratégica Pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 9.

Abramo por toda a capacidade de trabalho que viabilizou a realização com êxito de todas as turmas do curso de especialização.

Agradecemos ao corpo docente, à Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão do Centro Universitário Fundação Santo André - Prof. Dr. Maurício Bernardino Magro, ao ex-Reitor Prof. Dr. José Amilton de Souza, à atual Reitora Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Leila Monadanez, e ao Prof. Eliel Waldvogel Cardoso (coordenador do Curso pela FSA) pelo apoio e parceria para a efetivação do Curso.

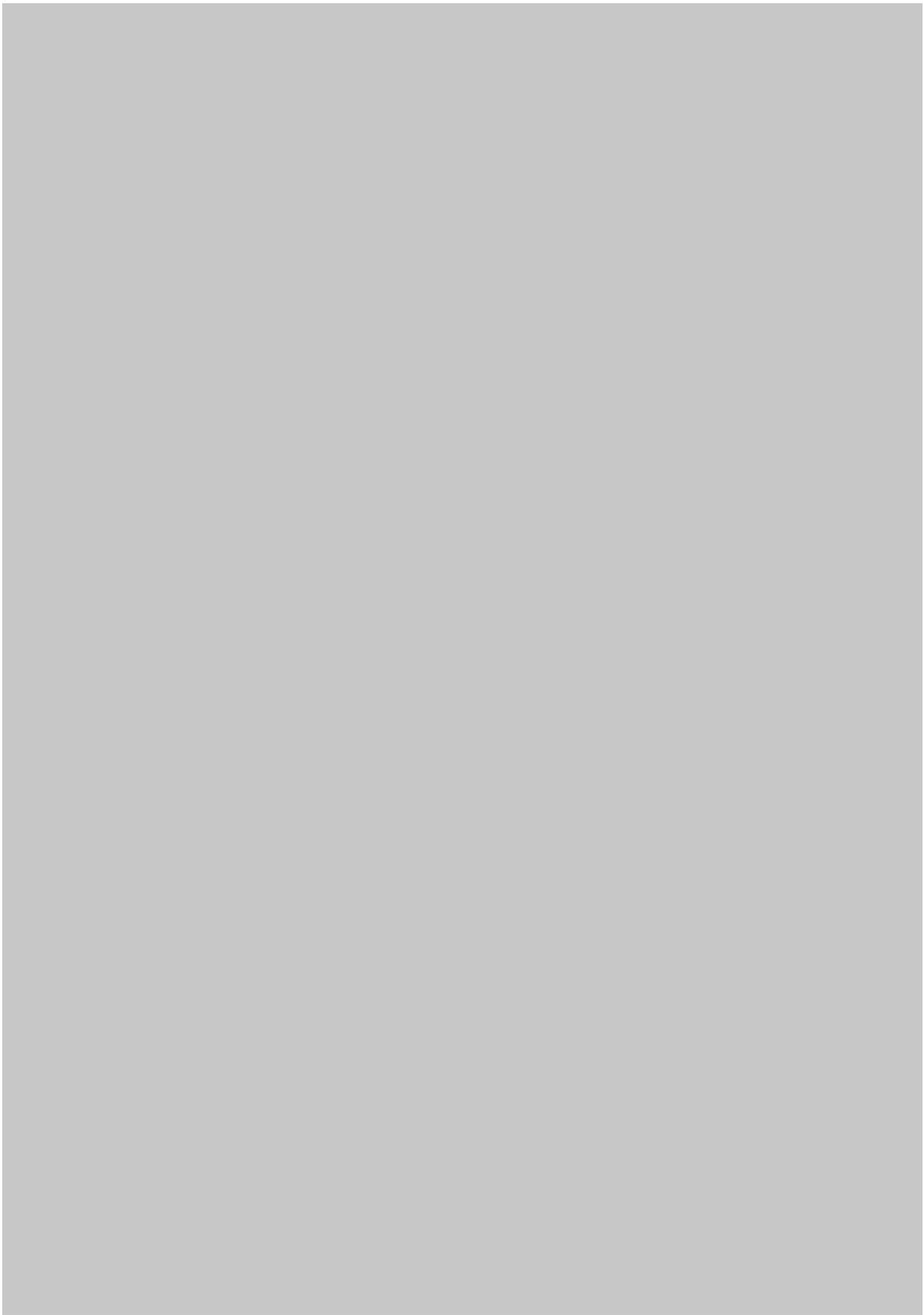
São Paulo, Maio de 2017

**Greiner Costa**  
Coordenação do Curso de Especialização  
Fundação Perseu Abramo



## CAPÍTULO I

### **BAIXA VISIBILIDADE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS**



Adriana Rodrigues dos Santos  
Mariana Moraes Rodrigues  
Orientadora: Isabella Jinkings

## **INDICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E FLUXOGRAMA EXPLICATIVO**

O problema escolhido, a baixa visibilidade das ações governamentais, tem grande potencial negativo no ambiente da gestão pública principalmente no que tange à nova Lei de Acesso à Informação (LAI), tema de uma de nossas aulas.

É de responsabilidade do ente governamental a publicidade dos seus atos oficiais, aquisições e gastos públicos, bem como de todas as suas ações, estando inclusos os serviços prestados à população. No entanto, não é difícil encontrar relatos de informações equivocadas sobre os serviços mais corriqueiros, necessários à população, nas diversas áreas geridas pelo Poder Público tornando-as ineficientes, o que desencadeia um processo de avaliação negativa. Sendo o prefeito, ator que declara o problema, o sujeito ativo no processo da gestão, recai sobre ele todas as falhas ocorridas no processo e, por isso, se faz necessário garantir, por meio de equipe qualificada e ferramentas gerenciais adequadas, a execução de seu plano de governo de forma eficaz.

Uma vez que para uma gestão eficiente, do ponto de vista progressista, o primeiro passo é a participação social e, na falta desta, a gestão incorre em inúmeros erros que a levam a executar ações que não atendem a população e que, por vezes, nem toma consciência de sua existência. A perma-

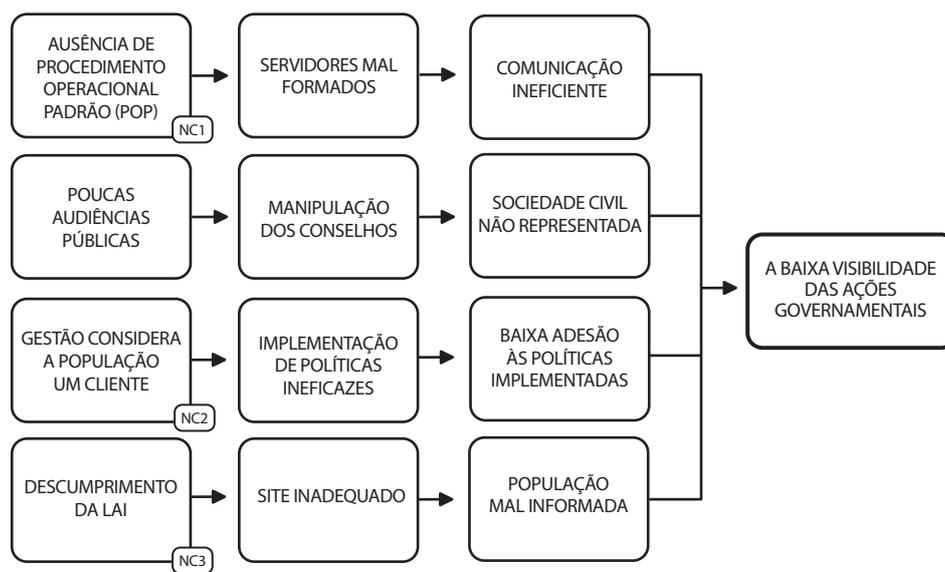
nência deste quadro representa ameaças à gestão, do ponto de vista político-administrativo, principalmente, mas também do ponto de vista legal, tendo em vista que quando não há informação, ou ela é ineficaz, a gestão pode ser responsabilizada nos termos da Lei de Acesso à Informação – LAI nº 12.527/2011.

O ator que declara o problema é o principal interessado na solução, já que politicamente ele é fortemente atingido, incorrendo em uma baixa avaliação popular sobre sua administração. A população, representada pela sociedade civil organizada, também se apresenta como um ator de grande relevância, considerando que, com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), pode recorrer aos meios legais para garantir a informação eficaz. Em contrapartida, há uma forte influência exercida por outros atores sociais que não possuem interesse na solução deste problema, destacando-se os opositores do campo político que se beneficiam desta baixa popularidade para se fortalecerem no processo eleitoral.

Desta forma, o problema declarado é de suma importância para a gestão, já que coloca em risco não só a dimensão político-administrativa, mas também a legal. Por isso, se faz necessária a instauração de uma equipe de assessoria para elaborar uma estratégia eficaz de combate ao problema e que contenha no mínimo cinco profissionais, sendo: um jurista, um administrador, um tecnólogo em informação, um cientista político e um representante da sociedade civil organizada.

## FLUXOGRAMA

Ator: Prefeito



## COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

Das quatro cadeias causais identificadas e dos diversos nós explicativos envolvidos na situação-problema, destacamos três nós como críticos, considerando que a solução do problema está diretamente ligada e que o ator que declara o problema tem total governabilidade sobre eles, da mesma forma que o impacto produzido com a solução desses nós críticos surtirá efeitos negativos menores que os benefícios. Em toda a conjuntura na qual o problema se forma, identificamos alguns nós estruturais sobre os quais o ator que declara o problema não tem governabilidade, mas precisa considerá-los para que seus efeitos sejam neutralizados no que diz respeito à solução do problema. Destacamos, assim, como nós críticos: a ausência de procedimentos operacionais padrão, a visão da população como cliente e o descumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI).

A ausência de Procedimento Operacional Padrão (POP) destaca-se como o nó crítico 1, devido à sua potencialidade negativa no campo administrativo, tornando-se uma porta de entrada para o insucesso da gestão. Na gestão, se faz necessário um delineamento minucioso de todas as ações pertinentes ao funcionamento dos processos administrativos, políticos e operacionais. Para tanto, é indispensável uma estrutura orgânica que os defina, incluindo aí os níveis e a abrangência da governabilidade de cada envolvido. A ausência desse procedimento permite que cada setor, secretaria ou órgão vinculado à gestão, adote sua forma de administrar os recursos e as políticas dentro da sua ótica, acarretando em ações desencontradas nas quais o gestor não exerce nenhum tipo de influência, mas é responsabilizado pelos resultados negativos.

O nó crítico 1 gera, em cadeia, a má-formação dos servidores, que ocorre por falta de uma estrutura central e objetiva na gestão provocando inúmeras mudanças durante o curso das atividades e uma desconexão entre as ações executadas no nível operacional. Essa desconexão resulta em uma comunicação ineficiente com a população, pois nem mesmo os servidores, que fazem parte do processo, têm o conhecimento necessário sobre as ações e políticas implementadas pela gestão, que ficam concentradas no escalão superior e não tomam as providências necessárias à implementação plena. Esse nó está diretamente ligado a uma falha na gestão que diz respeito às responsabilidades, no sentido de que, devido a acordos firmados anteriormente ao início da gestão, se dão plenos poderes aos responsáveis pelas diversas pastas, os quais as conduzem independentes da política central do Governo, não possuindo diretrizes e processos unificados. Problema que o professor Greiner Costa aborda de forma muito esclarecedora no capítulo 6 do livro *Gestão estratégica em políticas públicas*: “A qualidade de gestão governamental é determinada pelas características das regras do jogo institucional, em particular as regras de responsabilidade...”. (COSTA, 2013).

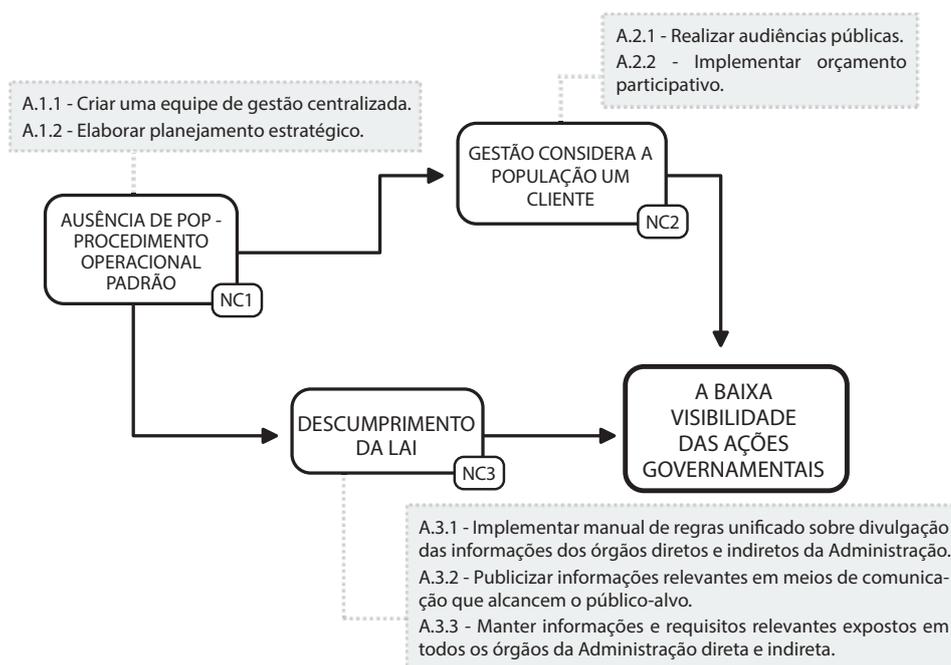
Tratar a população como um simples cliente caracteriza uma gestão ligada aos parâmetros do capitalismo, a sociedade é assim considerada como um coadjuvante em um processo no qual busca satisfazer suas necessidades, pautados em ideologias neoliberais que constroem agendas

políticas clientelistas. Por isso, identificamos como nó crítico número 2 “a gestão considerar a população como um cliente”, tendo em vista que ao abrir mão da participação popular, na elaboração, a gestão implementa políticas públicas inadequadas às reais necessidades da população, o que ocasiona uma baixa adesão delas ao governo, pois ainda que a gestão não possua a ideologia socialista ela “precisa absorver parte das demandas vindas de baixo e exteriorizar a imagem de igualdade jurídica”. (MORAES, 2014). Nesse contexto, a implementação de políticas fica aquém das reais necessidades da sociedade em geral que recebe a política pronta, muitas vezes sem efeito para sua realidade. O resultado dessa desconexão é uma população mal assistida e gastos públicos inadequados, pois, à medida que a política não atende plenamente sua necessidade, o cidadão não a adere e continua se sentindo desassistido.

O descumprimento à Lei de acesso à informação é outro nó que influencia diretamente na produção do problema, tendo em vista que, por meio da informação, a população pode tornar-se usuária das políticas públicas e, mais ainda, parte do processo em um modelo de gestão participativa e focada nos anseios da sociedade. Em seu capítulo II Art 8º, a Lei regimenta que é “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimento, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências de informações de interesse coletivo, ou geral por ele produzidas e custodiadas”. A manutenção de um *site* que não possui informações relevantes à população impede o reconhecimento da política por parte da população e, devido ao desconhecimento, não se torna pública, gerando a desassistência, mesmo quando há política que atenda àquela demanda. Por isso, o classificamos como nó crítico 3, que tem um alto grau de relevância devido a “obrigatoriedade de ser, ao mesmo tempo, responsivo às demandas de acesso a informações e proativo no desenvolvimento de mecanismos e políticas de acesso à informação”. (BRASIL, 2013). Nessa ótica, é necessária a implementação das exigências contidas na referida Lei, não apenas na transparência dos dados, mas na divulgação de “informações de interesse público de forma proativa ou rotineira, independentemente de solicitações específicas”. (BRASIL, 2013).

Há ainda uma quarta cadeia causal que surge da baixa quantidade de audiências públicas, no entanto esse nó se classifica como estrutural, uma vez que o ator que declara o problema não possui total governabilidade sobre ele. Esse nó se desdobra na composição dos Conselhos, órgãos previstos na Constituição que visam garantir a participação popular na gestão de forma a acompanhar e fiscalizar suas ações, além de deliberar quando for o caso. Todavia, ao subutilizar a ferramenta das audiências públicas, a gestão incorre no erro de não trazer a sociedade civil para enriquecer as pautas de real importância para a população e permitir que a representatividade nos Conselhos seja manipulada, muitas vezes, por seus próprios opositores.

## ÁRVORE DO PROBLEMA



## Quadro demonstrativo da Árvore do Problema

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NC1 - Ausência de POP	A.1.1 - Criar uma equipe de gestão central A.1.2 - Elaborar Planejamento estratégico	Definição de diretrizes e o objetivo principal da Gestão. Coordenação das ações dos gestores das pastas de acordo com as diretrizes Implementação de procedimentos operacionais padrão
NC2 - Gestão considera a população como cliente	A.2.1 - Realizar audiências públicas A.2.2 - Implementar orçamento participativo	Recebimento das demandas sociais Alcance da sociedade civil Inserção da participação social no processo de planejamento ou implementação das políticas
NC3 - Descumprimento da LAI	A.3.1 - Implementar manual de regras unificado sobre a divulgação das informações dos órgãos diretos e indiretos da Administração A.3.2 - Publicar informações relevantes em meios de comunicação que alcancem o público-alvo A.3.3 - Manter informações e requisitos relevantes expostos em todos os órgãos da Administração direta e indireta	Garantia de implementação da LAI nas diversas áreas da gestão. População melhor informada sobre as ações Usuários melhor assistidos

## PLANO DE AÇÃO

No sentido de alcançar a solução do problema, apresentamos algumas ações que minimizarão os aspectos negativos causados pela situação e potencializarão resultados positivos que permitirão ao gestor alcançar avanços em relação à conjuntura atual.

Identificamos anteriormente os nós críticos e, a partir deles, proporemos ações que visam enfraquecê-los, quando não os anularem. Para tanto, iniciamos com o nó crítico que identificamos ter o prefeito, ator que declara o problema, total governabilidade: a ausência de Procedimentos Operacionais Padrão.

Esse nó crítico tem sua concepção na adoção de uma estrutura de governo elaborada e implantada sobre a improvisação em detrimento ao planejamento, fato que conduz a gestão a um processo de trabalho desgastante e fadado ao fracasso. Uma vez que o gestor atue, ainda que com boas agendas, mas sem parâmetros unificados e sem a adesão por parte de sua força de trabalho, não alcança o avanço pretendido, pois durante o processo perde-se o foco e adotam-se rumos divergentes aos previstos pelo alto escalão da Gestão.

Nesta ótica, consideramos pertinente atacá-lo inicialmente no processo de reversão da situação-problema, tendo em vista a convicção de que, a partir desta, poderemos dar continuidade com a adoção de medi-

das eficazes na anulação dos efeitos negativos causados pelos demais nós críticos. Para tanto, o primeiro passo está na instituição de uma equipe multidisciplinar a qual competirá a elaboração de um plano de diretrizes e objetivos principais, no qual a gestão se guiará para a elaboração de um planejamento estratégico em curto prazo.

Embora o planejamento estratégico devesse ser elaborado no início da gestão e englobar todo o período do mandato, o fato de o gestor admitir que a influência do problema sobre sua gestão poderá condená-lo ao fracasso, será uma oportunidade de implementá-lo, ainda que não o faça em sua plenitude. O mais importante a ser pensado pela equipe é que se faz necessária a elaboração de um sistema de responsabilização, cobrança e prestação de contas, pois “em um ambiente sob o predomínio da irresponsabilidade, a qualidade da gestão é necessariamente deficiente, e a capacidade do governo, baixa”. (COSTA, 2013).

A partir da elaboração desse planejamento e delineamento das responsabilidades, o gestor terá controle sobre as ações do secretariado e implementará a ferramenta operacional de Procedimentos Operacionais Padrão, que permitirá a execução do planejamento de forma unificada.

Esse primeiro passo possui grande relevância na solução do problema e apresenta um grau de risco adequado ao prefeito, ator que declara o problema, tendo em vista que essa é uma ferramenta de gestão eficaz nos mais diversos tipos de administração e não causará impactos negativos em âmbito geral.

Reassumindo o controle das ferramentas operacionais da estrutura organizacional, a gestão poderá reunir seus esforços para atacar o segundo nó crítico, a visão da população como um cliente, que tem forte influência na causa do problema. Elaborando políticas sem a participação da população, a gestão incorre no equívoco de tratá-la como consumidor de um produto, porém, se o produto não agrada ao cliente, torna-se encalhe. Da mesma forma tem ocorrido na gestão política que não representa a necessidade da população tornar-se ineficiente, de forma a não ser aderida pelo público almejado e desdobra-se em outro problema para a gestão no âmbito da prestação de contas, tendo em vista a inércia dos índices que buscava alterar. Além disso, mantém uma imagem negativa da gestão junto aos cidadãos que se sentem desassistido pelas ações governamentais.

Portanto, consideramos que o aumento da participação popular deverá ser iniciado com a realização de Audiências Públicas envolvendo as temáticas de maior influência para a avaliação negativa da população em relação à gestão: a Saúde e a Educação.

A proposta de discussão desses dois temas será uma estratégia para alcançar o máximo da sociedade civil, tendo em vista sua popularidade, buscando apresentar de forma clara, e com isso esclarecer, os principais desafios da gestão nestas áreas, além de apresentar projetos viáveis, frente aos limites financeiros e legais as quais a gestão precisa respeitar. Em consequência, as audiências públicas se desdobrarão para a implementação do Orçamento Participativo.

Por fim, a gestão centrará seus esforços na solução do terceiro nó crítico, o descumprimento da LAI, que tem um alto grau de importância para a gestão tanto no sentido de solucionar o problema quanto no sentido de se adequar à Lei, tendo em vista as sanções previstas. O fato de a população desconhecer as ações governamentais tem uma relação muito forte com a divulgação das informações por parte da gestão. Quaisquer obstáculos existentes no processo de comunicação Gestão-População caracterizam prejuízos às ações governamentais, no sentido de que a população não conseguirá tomar posse da política se ela não obtiver as informações necessárias sobre ela, e a mesma tem sua eficiência diretamente ligada à utilização da população. Na dimensão legal, os riscos são ainda maiores, considerando que a nova Lei de acesso à informação define parâmetros para a divulgação das informações, sejam elas de divulgação de programas de interesse público até as prestações de contas dos recursos aplicados na cidade.

Por meio da utilização das ferramentas implementadas no combate ao nó crítico 1, a gestão implementará um manual de regras unificado que definirá como e onde as informações deverão ser divulgadas em todos os órgãos da administração, sejam eles diretos ou indiretos. Além disso, a publicação de informações relevantes, como os atos oficiais e inscrições para programas sociais, deverão ser publicados em jornais populares, bem como no *site* da prefeitura que deverá ser alimentado com informações de maior relevância.

As informações sobre exigências e requisitos para atendimento em órgãos de saúde, bem como o acesso a programas na área de educação e serviço social, deverão ser publicizados de forma mais abrangente, estando expostos nas recepções dos respectivos órgãos e todos os seus funcionários estando aptos para esclarecer as possíveis dúvidas.

### NC1 – Ausência de Procedimento Operacional Padrão (POP)

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.1.1 - Criar uma equipe de gestão central	Montar uma equipe que componha os quatro sistemas: sensor, seletor, processador de problemas e de operação. Definir as 10 principais subestruturas de direção: 1. A agenda do dirigente 2. O processamento técnico-político 3. O enfrentamento de crises 4. Centro de grande estratégia 5. O orçamento por programas 7. A estrutura de monitoramento da gestão 8. A estrutura de cobrança e prestação de contas por desempenho 9. Gestão operacional 10. Escola de governo (COSTA, 2013).	Pessoal qualificado	6	Secretário de Governo
A.1.2 - Elaborar Planejamento estratégico	Traduzir o Plano de Governo em ações estratégicas	Plano de Governo Equipe técnico-política	6	Equipe técnico-política

### NC2 – Gestão considera a população um cliente

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.2.1 - Realizar Audiências Públicas	Fomentar discussões sobre Saúde junto à sociedade civil em locais de fácil acesso da população, como: subprefeituras, postos de saúde, Praça do Centro da Cidade, Igrejas, Associações de moradores Implantar fóruns de discussão nas escolas, tendo a participação do Prefeito e do Secretário Municipal de Educação	Agenda Estrutura Equipe	12	Secretário de Governo em conjunto com o Secretário da pasta da Saúde e da Educação
A.2.2 - Implementar Orçamento Participativo	Fomentar a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento participativo municipal	Agenda Estrutura Equipe	12	Secretário de Governo

### NC3 – Descumprimento da lei de acesso à informação

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.3.1 - Implementar manual de regras unificado sobre a divulgação das informações dos órgãos diretos e indiretos da Administração	Elaborar um manual de regras unificado Publicizá-lo Implementá-lo	Material gráfico Curso de formação	6	Procuradoria Geral do Município
A.3.2 - Publicizar informações relevantes em meios de comunicação que alcancem o público-alvo	Divulgar informações em mídia popular	Contratação de Prestador de Serviços	6	Secretaria de tecnologia e Informação
A.3.3 - Manter informações e requisitos relevantes expostos em todos os órgãos da Administração direta e indireta	Criar portaria regulamentadora para divulgação das informações nos órgãos da Administração	Aprovação legislativa da Portaria	6	Procuradoria Geral do Município

## ANÁLISE DE ATORES

Quando analisamos a relação dos atores envolvidos na situação-problema, identificamos uma grande oportunidade de solução, pois ao final todos os atores serão beneficiados com a solução. No entanto, a ideologia individual dos mesmos pode influenciar negativamente, tendo em vista a vulnerabilidade causada pela relação de poder existente na política partidária.

Exemplificamos com o nó crítico 1 que está diretamente ligado à política partidária. A ausência de um procedimento operacional padrão advém da incapacidade de instalação de uma política central de governo, fato que se consolidou pelas alianças realizadas no processo eleitoral e culminou em um particionamento da gestão, dividida em linhas operacionais distintas, guiadas pelos líderes de cada linha política.

Nessa conjuntura, identificamos os atores e ações que, potencialmente, terão influência positiva na solução do problema, partindo de cada ação projetada.

### Ação 1.1 – Criar uma equipe de gestão central

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidade	Como pode contribuir	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a esse ator?
Secretário de governo	Responsável pelos atos oficiais da política central de governo	Liderança vulnerável junto aos secretários de algumas pastas	Com a liderança técnico-política	Se não aderir ao projeto	Garantir legitimidade e apoio do gestor às ações de implementação da equipe
Quadros técnico-políticos	Conhecimento técnico-político	Influência negativa de opositores	Com a elaboração de planejamento estratégico eficaz	Caso não consiga traduzir o Plano de Governo em um Planejamento estratégico coerente com a realidade e eficaz nos problemas da gestão	Garantir condições de trabalho, fornecer informações de qualidade para qualificar as ações propostas e dar legitimidade às ações

### Ação 1.2 – Elaborar planejamento estratégico

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Equipe técnico-política	Planejamento estratégico	Pouco entrosamento com a equipe de Governo	Com a formação adequada dos quadros sobre o processo de implementação do Planejamento estratégico	Caso não consiga entrosar-se com a equipe gestora das pastas municipais	Dar legitimidade às ações, bem como esclarecer seu papel no processo de implementação da nova política de gestão junto aos demais quadros políticos
Aliados políticos	Administração de algumas pastas no governo	Fragilidade das alianças	Aderindo ao processo e contribuindo técnico-politicamente com o processo	Fazendo oposição ao projeto e dificultando sua implementação	Comunicação adequada e inserção no processo de formação da nova estratégia política
Funcionário público	Operação das atividades inclusas no plano	Resistência à mudança, ideologia política pessoal, capacidade de aprendizado	Aderindo ao processo da nova gestão e executando as ações de acordo com o planejado	Rejeitando o processo da nova gestão e ignorando as novas diretrizes	Coordenação e supervisão, adequando as ações ao planejado

### Ação 2.1 – Realizar audiências públicas

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário de Governo	Administração da Política central de Governo	Número excessivo de atividades a ele destinadas	Com a garantia da realização de Audiências públicas reais	Reduzindo a fiscalização no processo e permitindo maquiagem na participação da sociedade civil	Esclarecendo os riscos de insucesso e conscientizando para a importância do mesmo
Secretário de Saúde	Administração de uma pasta crítica e de alto grau de importância na Gestão	Grau de comprometimento com a gestão	Com a garantia de isonomia e com a convocação da sociedade civil para participação	Ignorando a importância da ação e maquiando dados importantes	Acompanhamento e fiscalização direta por parte do Secretário de Governo
Secretário de Educação	Administração de uma pasta crítica e de alto grau de importância na Gestão	Grau de comprometimento com a gestão	Com a garantia de isonomia e com a convocação da sociedade civil para participação	Ignorando a importância da ação e maquiando dados importantes	Acompanhamento e fiscalização direta por parte do Secretário de Governo
Sociedade Civil	Informações relevantes dos serviços prestados	Ideologia política e senso crítico da gestão	Abastecendo a Gestão com informações reais e propondo políticas eficazes	Participando da Audiência com ideais manipulados por opositores políticos	Administrando as informações relevantes e amenizando manifestações manipuladas
Opositores políticos	São parte da sociedade civil	Possuem ideologia política contrária à gestão e são adversários no processo eleitoral	Agindo de forma coerente e propondo ações coerentes com a realidade	Fazendo oposição às propostas	Administrando as manifestações de forma a anular as oposições incoerentes e politiqueras

### Ação 2.2 – Implementar Orçamento Participativo

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário de Governo	Coordenação das atividades de gestão	Volume de atividades	Coordenar equipe para elaboração e implementação	Não priorizando a atividade ou delegando a pessoas pouco comprometidas com a gestão	Politicamente, conscientizando da importância
Sociedade civil	Participação social	Dificuldade de adesão	Fornecer dados e avaliar como e onde os recursos devem ser alocados de forma a atender melhor a sociedade	Não participando ou sendo influenciada por correntes políticas divergentes à gestão, não comprometidas com a evolução social	Convocando entidades de natureza pública idôneas e/ou referências nas atividades sociais

### Ação 3.1 – Implementar manual de regras unificado sobre a divulgação das informações dos órgãos diretos e indiretos da administração

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Procurador Geral do Município	Atividades legais da Gestão	Diversidade de atividades rotineiras	Delimitando as ações obrigatórias, exigidas pela LAI	Sendo negligente	Politicamente, conscientizando da importância
Secretários de todas as pastas	Gestão das atividades	Resistência à mudança	Informando seus colaboradores sobre a importância da implementação do Manual	Sendo negligente	Politicamente, conscientizando da importância
Administradores dos órgãos diretos e indiretos	Comunicação direta com o público é responsável pelas atividades executadas no órgão	Resistência à mudança	Formando seus colaboradores, implementando o Manual e fiscalizando a execução das ações	Sendo negligente	Politicamente, conscientizando da importância
Equipes de Supervisão	Supervisionar as atividades dos órgãos públicos e conveniados	Resistência à mudança	Fiscalizar a aplicação do Manual nos órgãos públicos e conveniados	Sendo negligente	Politicamente, conscientizando da importância

### Ação 3.2 – Manter informações e requisitos relevantes expostos em todos os órgãos da administração direta e indireta

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Procurador Geral do Município	Análise legal dos procedimentos	Diversidade de atividades	Elaborando Resolução que regulamente a forma de execução da ação	Não sendo célere	Politicamente, conscientizando da importância
Câmara Municipal	Aprovação das Leis e Resoluções	Divergências políticas	Aprovando a Resolução	Não votando ou não aprovando	Politicamente, conscientizando da importância
Secretários de todas as pastas	Gestão das atividades	Resistência à mudança.	Informando seus colaboradores sobre a importância da implementação do Manual	Sendo negligente	Politicamente, conscientizando da importância e supervisionando
Administradores dos órgãos diretos e indiretos	Comunicação direta com o público e responsável pelas atividades executadas no órgão	Resistência à mudança	Formando seus colaboradores , implementando o Manual e fiscalizando a execução das ações	Sendo negligente	Politicamente, conscientizando da importância e supervisionando
Equipes de Supervisão	Supervisionar as atividades dos órgãos públicos e conveniados	Resistência à mudança	Fiscalizar a aplicação do Manual nos órgãos públicos e conveniados	Sendo negligente	Politicamente, conscientizando da importância e supervisionando

## ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Sim, o problema poderá ser solucionado com a implementação das ações previstas. No entanto, será necessário muito controle sobre as ações dos entes governamentais.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim, o prefeito tem total governabilidade sobre o problema. Tendo em vista que, havendo resistência da equipe em solucioná-lo, está em suas mãos a decisão de substituição.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Sim, estando empenhados em solucionar o problema, os atores poderão reverter os principais motivos causadores do problema.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Não, o tempo é o maior dos problemas, uma vez que a gestão já está em curso e a formulação do Planejamento estratégico requer tempo. Sendo este o ponto crítico da solução do problema. No entanto, pode ser superado com o empenho da equipe.
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, caso haja resistência por parte dos entes políticos aliados, será necessária a quebra de alianças firmadas durante o período eleitoral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos este trabalho fazendo algumas considerações no que tange à importância da visibilidade das ações governamentais no processo da gestão pública. Ressaltamos que a gestão que não prevê a publicidade de suas ações está fadada ao fracasso, pois a população a avaliará negativamente devido ao sentimento de desassistência que fatalmente ocorrerá.

Este trabalho teve por objetivo avaliar a possibilidade de solução desse problema, bem como a forma como isso poderia ocorrer. Analisando o

cenário e a conjuntura na qual o problema encontra-se, podemos concluir que há solução, porém o ator que o declara será responsável direto sobre o seu sucesso ou insucesso.

Ao analisarmos a baixa visibilidade das ações da gestão governamental, identificamos pontos cruciais que ligavam o gestor diretamente ao centro do problema e concluimos que a qualidade da publicização das ações governamentais está diretamente ligada ao sucesso gestão, do ponto de vista da sociedade, pois é nela que a gestão se transforma em política, sendo ela também que a torna pública ou não.

Aprofundando a análise, percebemos que o problema tinha uma causa ainda mais profunda, ligada diretamente ao ator que o declara: o prefeito, sendo esta a mais importante no caminho de solução. O gestor não possui uma política central. Devido a negociações políticas eleitorais o governo, ao delegar as pastas a seus secretários, os fez com total autonomia, sem definir um modelo de gestão e uma cadeia de responsabilidades clara.

Desta forma, é preciso retomar o controle da gestão por meio de um planejamento estratégico que o permita implantar a política governamental proposta em seu plano de governo, bem como responsabilizar seu secretariado de forma a se comprometer com o projeto coletivo em detrimento das suas ideologias partidárias individuais.

Entretanto, no decorrer da pesquisa, percebemos que as implicações de uma política de comunicação ineficaz surtem efeitos mais abrangentes em relação à gestão, tendo em vista a nova Lei de Acesso à Informação que prevê punição aos gestores que negligenciarem o acesso à informação, de forma menos burocrática e mais acessível ao público em geral. Nesse sentido, é importante ressaltar que o acesso à informação deixa de ser somente aos que a solicitam e passa a ser, obrigatoriamente, um direito de todos os cidadãos.

Com esse horizonte, acreditamos que o gestor alcançará sucesso na solução do problema, pois a influência negativa advinda de sua oposição política ganha força apenas pela negligência da própria gestão. Ao passo que assumir a política central, implementando parâmetros de qualidade mínimos, incluindo a população no planejamento das políticas e mantendo-a

informada de todas as suas ações, criará um campo de forças ao seu favor e que reverterá a situação-problema atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Manual da lei de acesso à informação para Estados e municípios*. Brasília: CGU, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei 12.527. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2016.

COSTA, G.; DAGNINO, R. (Orgs.). *Gestão estratégica em políticas públicas*. Campinas: Editora Alínea, 2013.

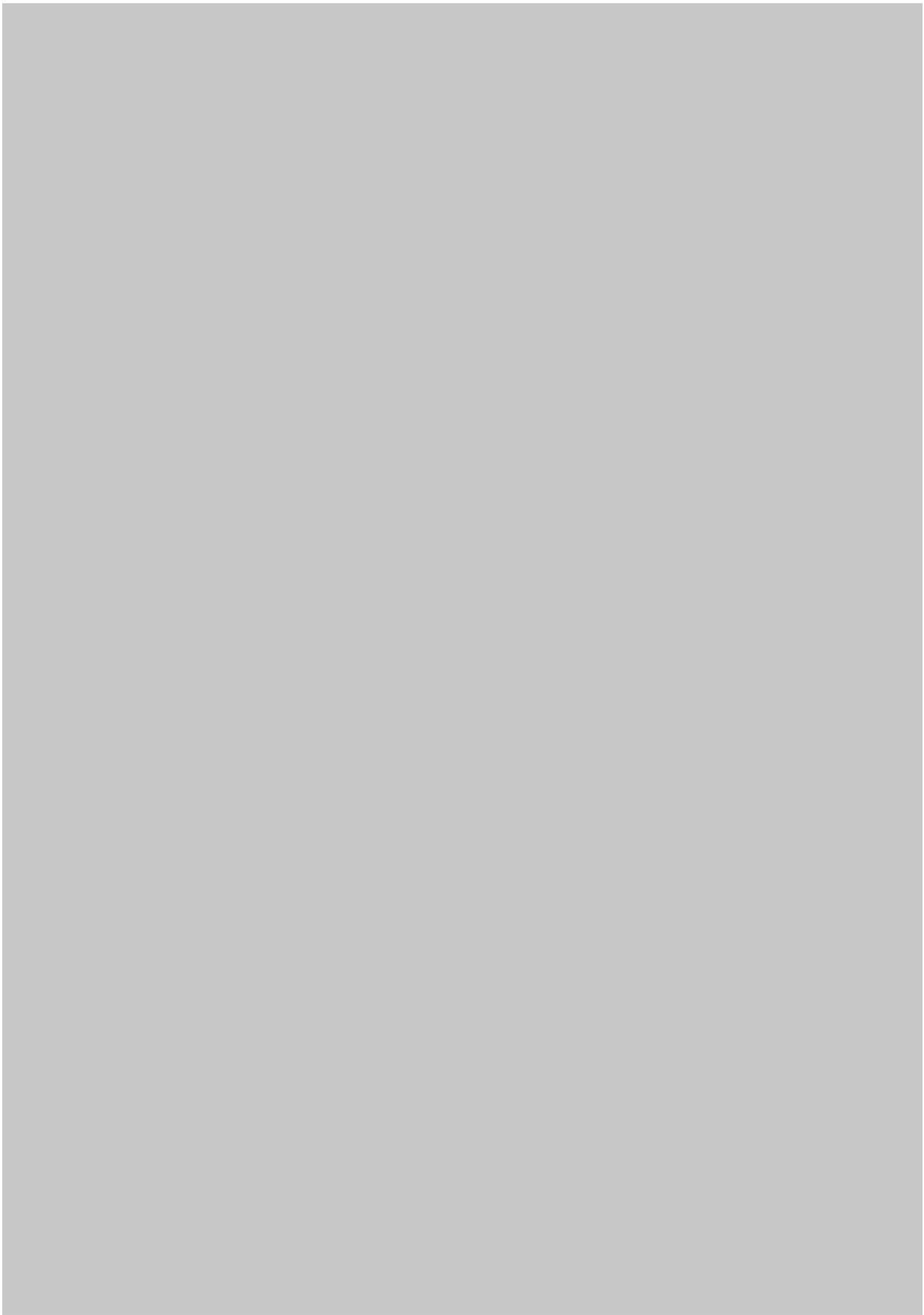
FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MORAES, Reginaldo. *Poder, Estado, democracia, participação: do que é que estamos falando?* São Paulo: Difusão FPA (Mimeo), 2014.



## **CAPÍTULO II**

### **PROPOSTA DE GOVERNO PARA PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA NOS CONDOMÍNIOS “MINHA CASA, MINHA VIDA” NO MUNICÍPIO DE MARICÁ-RJ**



Carolina Farias Ribeiro  
Iracema da Silva Miranda  
Orientadora: Andrea Azevedo

## **INDICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E FLUXOGRAMA EXPLICATIVO**

O programa Minha Casa, Minha Vida foi iniciado durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, regulamentado pela Lei 11.977, de 07/07/2009, com o objetivo de facilitar o financiamento de habitações para famílias de baixa renda. Essa medida fez com que milhões de pessoas tivessem acesso ao seu primeiro imóvel próprio com prestações possíveis de serem custeadas. Através do Programa Minha Casa, Minha Vida, as famílias com renda até 5.000 reais puderam financiar suas casas com valores bastante acessíveis. Além das vantagens óbvias do programa, tivemos também o incentivo ao setor de construção civil e a geração de milhares de empregos diretos e indiretos em várias regiões do país. Estima-se que a cada milhão de reais investidos, cerca de 2/3 deste valor retornam como forma de investimento em mão de obra. A importância da cadeia da construção civil para o desenvolvimento econômico e social do país é conhecida de todos nós, pois este setor da indústria é aquele que consegue gerar mais empregos diretos e indiretos. A partir do momento em que a construção civil se expande, diversos setores que a forma tornam-se responsáveis pela geração de um elevado número de postos de trabalho e, conseqüentemente, a redução

do índice de desemprego. Podemos ressaltar também que a criação do PMCMV se deu para amenizar a grande crise econômica que atingiu inúmeros países no segundo semestre de 2008. Portanto, o programa Minha Casa, Minha Vida atenderia duas demandas importantes: 1) atacar a crise, criando milhares de empregos, incentivando a economia e 2) diminuindo o déficit habitacional do Brasil, principalmente nas regiões metropolitanas. Pode-se afirmar que o Governo Federal agiu diretamente em necessidades importantes do ser humano, tais como segurança, moradia e desenvolvimento pessoal.

É notório que as necessidades humanas têm sido objeto de estudos há muitos anos. Segundo alguns estudiosos, o homem é motivado de acordo com aquelas necessidades que se manifestam em graus de importância. As necessidades fisiológicas são as necessidades iniciais, e as necessidades de realização pessoal são as necessidades finais. Geralmente, quando as necessidades mais básicas vão sendo supridas, a pessoa busca por suprir necessidades cada vez mais complexas.

As necessidades fisiológicas como respiração, alimentação, água, sono, sexo, por exemplo, são imprescindíveis e são as primeiras que devem ser satisfeitas. Logo após essas necessidades, temos a necessidade de segurança, que pode ser representada pela segurança do corpo, do emprego, moradia, proteção para saúde, por exemplo. Podemos ressaltar também as necessidades sociais, como a de ter amizade, a socialização e a confraternização. Seguindo essa disposição do ser, teremos outros níveis de necessidades, como a autoestima, a confiança, o respeito dos outros, o desenvolvimento cultural e social. Na verdade, o ser humano busca sempre melhorias para sua vida. Dessa forma, todas as vezes que uma necessidade é suprida, outras aparecem. Por isso, ter sua casa própria significa muito mais que um espaço físico para a família, significa, por conseguinte, a satisfação de diversas outras necessidades fundamentais. Em contrapartida, quando as necessidades não são supridas, manifestam-se no ser humano diversos tipos de frustração, insegurança e desmotivação. Segundo Alberto Guerreiro Ramos, em seu livro *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*, 1989:

O consumo dentro dos limites de necessidades humanas finitas, a produção limitada, construíram a meta de economia instituída nas sociedades pré-modernas. No século XIII, São Tomás de Aquino reiterava essa opinião. Seguindo Aristóteles, advertia contra a proliferação das necessidades socialmente induzidas, estabelecendo uma distinção entre riqueza natural e artificial. A primeira “serve para afastar do homem suas naturais deficiências, tais como comida e bebida, vestuário, veículos, abrigo e coisas que tais. A “riqueza artificial”, por exemplo, dinheiro, tinha sido inventada por “arte do homem”... para servir de medida de coisas permutáveis. (RAMOS, 1989)

Podemos fazer um paralelo com todas as ações que o Governo Federal realizou nesses últimos 14 anos. Podemos afirmar que diversos desses projetos e programas têm o intuito de satisfazer as necessidades dos cidadãos brasileiros. Programas como Farmácia Popular, inúmeros projetos e programas de incentivos à educação em todos os níveis e modalidades, Bolsa Família, Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Nacional de Merenda Escolar, Mais Médicos, Bolsa-Atleta, Segundo Tempo, Mais Educação, projetos esportivos, sociais e de lazer, Luz para Todos, entre tantos outros. Entre esses projetos, podemos destacar o programa Minha Casa, Minha Vida, que já entregou mais de cinco milhões de casas em várias regiões do Brasil. Talvez esse tenha sido um dos maiores programas de habitação popular do mundo e que enfureceu bastante a oposição. Quando a necessidade de possuir uma casa própria é suprida, as pessoas podem sonhar e almejar coisas muito maiores. No entanto, não é só possibilitar que o/a cidadão/ã tenham um lar, é necessário que ações governamentais sejam realizadas para que essa população possa morar com tranquilidade e dignidade e que possa usufruir da sua nova condição de vida com respeito e segurança. Todavia, o que presenciamos em diversos Condomínios Minha Casa, Minha Vida foi a inserção do poder paralelo e da milícia. Desta forma, se as prioridades da população não são atendidas pelo Poder Público temos

instalado o caos. A população passa a desacreditar na força e na coerência do Poder Público e das políticas públicas e, como consequência, torna-se alvo fácil para as iniciativas paralelas que se opõem ao poder institucional, como as milícias, ONGs e entidades religiosas.

Em vista disso, a organização social, com unidade e integração da população, se faz primordial para superar as mazelas que o poder paralelo traz para essas localidades. A comunidade necessita de uma organização bem desenvolvida, o que exige a mobilização de recursos e pessoas comprometidas com a causa em questão. A existência dos movimentos sociais é de suma importância para a sociedade civil enquanto meio de manifestação e reivindicação. Diversos são os exemplos de movimentos existentes em nossa sociedade, temos o movimento negro, sem-terra, sem-teto, feminista, LGBT, socialista, entre outros.

Contudo, faz-se necessária a atenção direta e constante a essas comunidades através da presença e atuação do Poder Público para garantir a segurança e o bom desenvolvimento dessas comunidades.

## Situação-Problema

O problema escolhido para elaboração de um projeto de intervenção foi o alto índice de violência nos Condomínios “Minha Casa, Minha Vida” na cidade de Maricá no Rio de Janeiro, em decorrência do crime organizado e das milícias<sup>1</sup>. Por ser o maior projeto habitacional popular da história

---

1. Quando este trabalho foi realizado o problema da violência pelas milícias não se encontrava ainda na cidade de Maricá, mas ocorria nos condomínios MCMV em outras cidades na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O TCC realizado pelas autoras serviu de base para implantação do projeto de aproximação com a comunidade e gestão compartilhada, coletiva e democrática dos condomínios realizado pela Secretaria Executiva do Gabinete do Prefeito na gestão de 20012-2016 com a comunidade moradora a fim de prevenir que a violência se instalasse nestes locais. A pesquisa aqui, portanto, contemplou o estudo dos casos em diversas cidades em que os condomínios foram tomados de altos índices de violência, mas optou-se, por motivos acadêmicos e éticos, assumir aqui esta situação como correspondente a de Maricá. Estes estudos em outras localidades foram fundamentais para dar base ao projeto e a análise que segue e que visaram a implantação de políticas públicas capazes de agir preventivamente em relação a possibilidade de violência na consolidação de novos bairros e comunidades, como os condomínios MCMV. Cabe ainda notar que as autoras levaram em consideração que a violência não é um fenômeno estático e que os efeitos de uma comunidade violenta nas regiões metropolitanas afeta todas as cidades e periferias da região,

do nosso país vem despertando enorme insatisfação por parte da oposição. Desta forma, vem sofrendo ataques do crime organizado, que muitas vezes, são enviados para dentro dos Condomínios por setores da oposição que querem ver o governo falhar neste tão importante projeto.

### Justificativa

Um dos mais importantes projetos do Governo Federal é a construção de habitações populares para quem mais precisa. E esse projeto grandioso recebeu o nome de Minha Casa, Minha Vida. Temos no Brasil cerca de dois milhões de casas e apartamentos finalizados e inúmeras pessoas contempladas. Essas unidades habitacionais não representam somente uma casa concreta para as pessoas, mas devolveu dignidade e humanidade à maioria delas. Um projeto tão importante como esse, e que está sendo implantado nas mais diferentes regiões do Brasil, tem várias consequências para os mais diversos setores da sociedade. E uma dessas consequências é o estabelecimento de forças policiais paralelas dentro desses espaços. Em diversos empreendimentos desse tipo, podemos verificar a tentativa do poder paralelo, seja do tráfico ou das milícias, querer dominar a população através da força e da violência. Temos vários casos relatados pelo Brasil afora. Esses problemas são decorrentes, muitas vezes, da desarticulação da gestão pública no que diz respeito às prioridades da população; desarticulação da gestão para receber os condomínios Minha Casa, Minha Vida; da gestão descompromissada com a população empobrecida; da ausência de organização dos moradores; falta de organização para a eleição de Síndicos, Subsíndicos e Conselheiros para organizarem reuniões periódicas e com uma escuta sensível para a resolução de problemas da comunidade; falta de projetos sociais direcionados às comunidades periféricas etc.

A população deve se organizar e se mobilizar para conquistar, do Poder Público, serviços que garantam as condições necessárias para uma vida digna. Desta forma, se faz necessário que os gestores públicos, pro-

---

assim, compreender a violência nas comunidades em outras localidades próximas oferecem indícios de estruturas e sistemas que poderiam vir a atingir outras cidades.

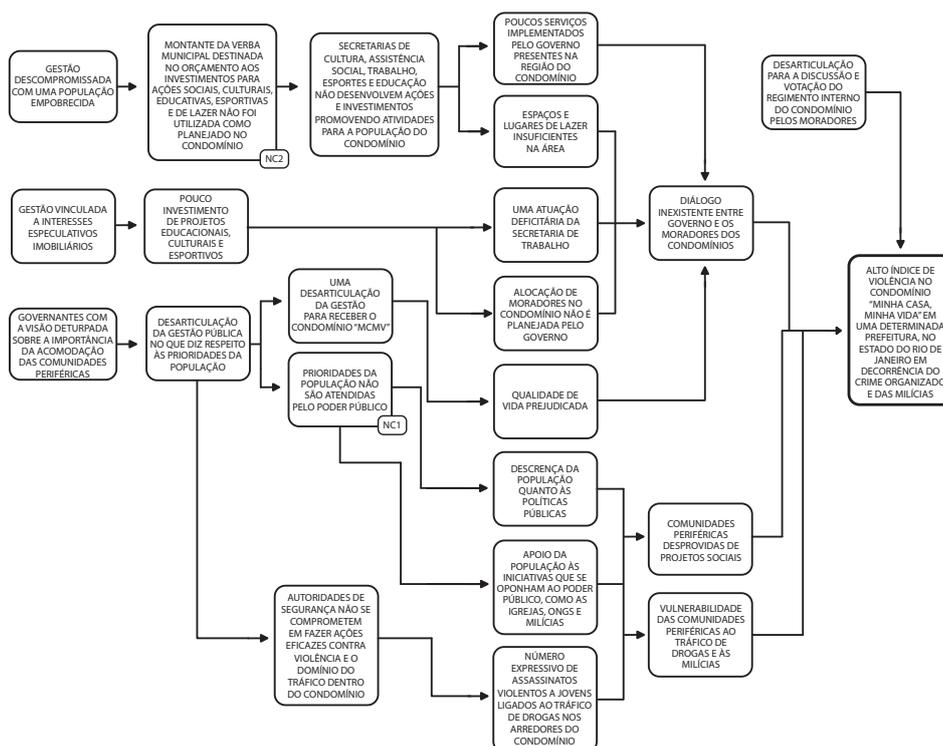
gressistas e de esquerda, realizem ações efetivas e eficazes para acabar com esse problema, ou nem deixar que ele comece em tais comunidades. É necessário pensar em ações estratégicas e mobilizadoras para que não haja o crescimento da atuação criminosa e que os condomínios sejam locais onde as pessoas possam discutir democraticamente seu Regimento Interno, possam realizar eleições diretas para eleger a equipe gestora, haja desenvolvimento de atividades educativas, culturais e esportivas para todas as faixas etárias, haja formação profissional para os moradores que necessitem e que o Poder Público priorize a realização de diversos projetos que possam envolver a população e ocupe o condomínio de forma atrativa para a população que tanto precisa.

Efeitos e riscos político-administrativos, sociais ou econômicos que a persistência do problema pode acarretar:

- a. O acesso às atividades das Secretarias de Assistência Social, Participação Popular, Educação, Esporte, Trabalho, Habitação e demais eventos culturais promovidos pela Prefeitura podem ficar distantes da população;
- b. A população perder a credibilidade no governo;
- c. Administração pública seria vista como ineficiente pela população;
- d. Potencialidade da população seria desvalorizada;
- e. População pode ficar refém das milícias;
- f. População sem organização;
- g. Rescisão do contrato por parte dos moradores com a Caixa Econômica Federal;
- h. Retorno da população para as áreas de risco e alta vulnerabilidade;
- i. Venda e/ou aluguel dos apartamentos para terceiros.

## FLUXOGRAMA

Ator: Secretário Executivo do Gabinete do Prefeito



## COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE OS NÓS EXPLICATIVOS

Destacamos dois nós explicativos que são, respectivamente, o nó explicativo 20 – a gestão descompromissada com a população empobrecida – e o nó explicativo 22 – governantes com visão deturpada sobre a importância da acomodação das comunidades periféricas.

O nó explicativo 20 deu origem ao nó crítico 2, montante da verba municipal destinada no orçamento aos investimentos para ações sociais, culturais, educativas, esportivas e de lazer não foi utilizado como planejado no condomínio Minha Casa, Minha Vida.

A gestão democrática com participação popular nos orçamentos precisa ser construída em todos os níveis da política nacional, seja nos Estados ou nos municípios mais longínquos. Na última década, tivemos avanços nessa forma de gestão democrática, que foi fruto de um embate entre a concepção conservadora burocrática e a concepção popular participativa da sociedade. A concepção conservadora burocrática valoriza o saber individual técnico em detrimento da inteligência coletiva que é a essência de uma gestão participativa. A construção de uma gestão participativa e popular se dá pela constante ligação entre o setor público e a sociedade civil organizada. Na gestão do aparelho do Estado, é necessário que a organização seja mais horizontal, criando-se grupos de discussão, elaboração e implementação de políticas públicas com a ampla participação dos membros do Poder Público, sejam eles efetivos ou comissionados, a população e a sociedade civil organizada. Assim sendo, a verticalização da administração pública vai se desfazendo e dá lugar a uma organização mais participativa e democrática. A população e a sociedade civil terão vez e voz em todos os setores abertos ao diálogo intersetorial. Este modelo enfrenta dificuldades pela cultura enraizada no setor público que se caracterizava pela imobilidade, verticalidade e burocratismo sem compromisso em ouvir os desejos e desafios que a sociedade impõe. Essa forma de gestão garante um Estado necessário que atenda as necessidades da maioria da população a serviço da coletividade, e não de interesses privados, políticos partidários ou patrimonialistas. A participação popular na gestão pública é o único caminho para fortalecer o Estado necessário, que não é nem máximo nem mínimo, evitando com isso a privatização dos recursos públicos e da gestão pública.

A população elegeu seus governantes para que eles a representem e que a ouça em seus anseios e necessidades. Das necessidades mais básicas como saúde, educação e segurança, às necessidades de diversão, esporte, lazer e arte, que são inerentes aos seres humanos, desde os tempos mais remotos. No início das civilizações, nota-se a presença de vários tipos de manifestação artística, esportiva e cultural entre os povos. Os jogos, as artes e as características culturais de um povo devem ser incentivados e preservados como patrimônio imaterial daquela localidade, devendo o Poder Público

investir e incrementar tais atividades. É claro que quanto mais pobre for uma família, mais dificuldades ela terá para obter acesso às atividades esportivas e culturais, pois não dispõem de recursos suficientes para custear tais atividades. E esse fato é comum em várias regiões do Brasil. Vemos muitos governos que não investem minimamente em tais atividades por não entenderem ideologicamente que a alma do povo clama pela beleza, pela arte, pelo movimento, pela integração e pelo lazer. O povo quer ser feliz e viver feliz, quer poder ter a oportunidade de ir além das atividades maçantes que seu cotidiano de trabalhador impõe.

Desta forma, o problema no qual estamos trabalhando, alto índice de violência nos condomínios Minha Casa, Minha Vida, no município de Maricá, no Estado do Rio de Janeiro, em decorrência do crime organizado, pode ser associado a vários fatores, inclusive ao fato de essa população não ter tido acesso ao mínimo de cultura, arte, esporte e lazer. Diversas são as causas e diversas são as consequências. Esse é um grande problema que deve ser resolvido urgentemente e que requer atenção e investimento por parte dos governantes locais de forma que levem à população mais desfavorecida ao merecido desfrute de atividades que envolvam o lazer, o esporte, a cultura, ou seja, que vivam a plenitude de se sentirem verdadeiros cidadãos participantes de tudo de bom que a vida possa oferecer.

Em relação ao nó explicativo “Governantes com visão deturpada sobre a importância da acomodação das comunidades periféricas”, que originou o nó crítico 1, “Prioridades da população não são atendidas pelo Poder Público”, podemos afirmar que houve uma desarticulação da gestão para receber os condomínios Minha Casa, Minha Vida e que as autoridades de segurança não se comprometeram a empreenderem ações eficazes contra a violência e o domínio do tráfico dentro do condomínio, afetando, entre outros aspectos, a qualidade de vida dos moradores. Destacamos também número expressivo de assassinatos violentos a jovens ligados ao tráfico de drogas nos arredores e vulnerabilidade das comunidades periféricas ao tráfico de drogas e às milícias.

O programa Minha Casa, Minha Vida já garantiu a casa própria para milhões de famílias; quase oito milhões de brasileiros já foram agraciados

desde o início do programa em 2009. Uma pesquisa financiada pelo Ministério das Cidades e pelo CNPQ, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, identificou problemas sérios nesses condomínios. Só na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, quase metade dos empreendimentos está em áreas com infraestrutura urbana precária, muitos localizados em lugar sem abastecimento de água, sem asfalto, saneamento básico e muitas vezes longe de escolas, creches e hospitais. Segundo o estudo, 80% das construções do programa no Rio de Janeiro ficam em áreas com dificuldade de transporte e ficam longe dos locais onde existem empregos na cidade. Esse mapeamento foi feito em 22 municípios de seis estados, entre eles, São Paulo. A questão da segurança é muito séria nos condomínios, alguns já foram invadidos antes de serem entregues. As ações são chefiadas por traficantes ou milicianos. Depois da desocupação, a segurança precisa ser reforçada para que a população possa receber seus imóveis. Segundo informações do Ministério das Cidades, o programa está sendo aprimorado e os dados da pesquisa podem auxiliar; porém, quaisquer que sejam as melhorias, é necessário haver parceria com Estados e municípios.

### Comentários sobre os Nós Críticos

Os nós críticos NC1 e NC2 foram, respectivamente, “prioridades da população não são atendidas pelo Poder Público” e “montante da verba municipal destinada no orçamento aos investimentos das ações sociais, culturais, educativas, esportivas e de lazer não foi utilizado como planejado no condomínio”. Ambos foram considerados nós críticos por possuírem as três características básicas, por exemplo: se forem resolvidos ou “desatados” terão alto impacto sobre a situação-problema; o ator que declara o problema deve poder atuar sobre eles e possuir governabilidade e, por último, seu ataque é politicamente viável e oportuno.

Quanto ao nó crítico 1, prioridades da população não são atendidas pelo Poder Público, podemos enfatizar que as ações integradas dos diversos setores do governo são fundamentais para que as necessidades da população sejam contempladas de forma efetiva e concreta. Torna-se imprescindível que haja diálogo aberto e direcionado entre as diferentes áreas do governo,

para que os problemas que estão acontecendo há muito tempo no município sejam resolvidos, proporcionando maior qualidade de vida a toda população. O nó crítico 1 origina efeitos como descrença da população quanto às políticas públicas e apoio da população às iniciativas que se oponham ao Poder Público, como igrejas, ONGs e milícias. Pode-se afirmar que a resolução desse nó crítico é fundamental para a solução do problema.

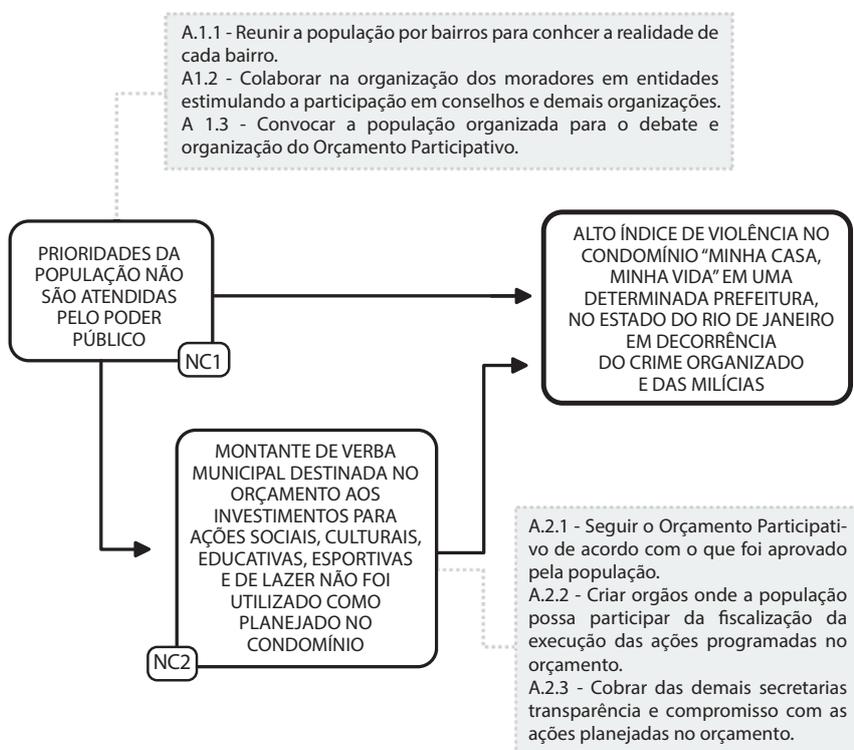
Em relação ao nó crítico 2, montante da verba municipal destinada no orçamento aos investimentos das ações sociais, culturais, educativas, esportivas e de lazer não foi utilizado como planejado no condomínio, podemos dizer que essa falta de planejamento influencia em vários pontos a população, pois deixam de ser oferecidos serviços e atividades importantes que são fundamentais para o desenvolvimento das potencialidades locais e o bom desenvolvimento cultural e esportivo da população. O não planejamento dessas atividades prejudica demasiadamente a população, com o descaso dos governantes em relação ao acesso ao mínimo de cultura, esporte, educação e lazer. O nó crítico 2, conseqüentemente, leva as Secretarias de Cultura, Assistência Social, Trabalho, Esportes e Educação a não desenvolverem ações e investimentos que promovam atividades para a população dos condomínios, desta forma, poucos serviços implementados pelo governo presente na região dos condomínios e espaços e lugares de lazer insuficientes na área de lazer.

Pode-se afirmar que tais nós críticos são exemplos de não respeito à Constituição Federal do Brasil, em que a garantia dos direitos sociais do ser humano deve ser responsabilidade do Estado. Desta forma, a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer e segurança são direitos constitucionais fundamentais e constitucional a importância de cada uma dessas áreas para qualquer ser humano. Se a população tem esses direitos violados, podemos ter como consequência a degeneração na qualidade de vida e, conseqüentemente, aumento da violência, da marginalização e perda do espaço do Poder Público nessas comunidades. Ficando os cidadãos muitas das vezes entregues a grupos do poder paralelo, pois já não confiam na capacidade do Estado de suprir suas necessidades mais básicas. Portanto, não sendo esses direitos básicos exercidos pelos cidadãos brasileiros, originam-se grandes

frustrações individuais e coletivas, prejudicando o desenvolvimento digno do ser humano e o progresso do município, do estado e do país.

A garantia efetiva desses direitos permite que a sociedade evolua cultural e politicamente rumo à democracia substancial, buscando, além da participação política, a aquisição dos direitos fundamentais, importante para a evolução e preservação do Estado Democrático de Direito.

## ÁRVORE DO PROBLEMA



Nó Crítico 1, prioridades da população não são atendidas pelo Poder Público, deve ser atacado através de várias ações para que seja solucionado definitivamente. Uma das ações pensadas é reunir a população dos bairros do entorno do condomínio para conhecer e mapear cada realidade. Seus anseios, desejos, necessidades básicas, dificuldades e forma de vivência e

convivência local. Logo após a realização dessas reuniões, deve-se colaborar na organização dos moradores em entidades, estimulando a participação em conselhos e demais organizações e, por último, convocar a população organizada para o debate e sugestão do Orçamento Participativo. Os resultados dessas ações deverão servir como ações de domínio público e do governo e estimular a criação de uma consciência de agrupamento e de classe em busca de seus direitos, e, assim, ficará assegurado para sempre uma comunidade que poderá, a qualquer momento e em qualquer tempo, reivindicar seus direitos resultando em uma comunidade organizada e politizada. Através de plenárias será construído o Orçamento Participativo atendendo as demandas e os interesses da população.

Para os gestores públicos desenvolverem suas atividades e conseguirem contemplar os interesses públicos, precisam utilizar adequadamente recursos financeiros. As necessidades dos cidadãos são influenciadas por inúmeras transformações que acontecem constantemente na sociedade, inclusive a vontade dos cidadãos reivindicarem a satisfação dos interesses da coletividade. Entretanto, ter recurso não é suficiente para uma boa administração pública, é necessário que haja uma boa e democrática utilização desses recursos, de forma planejada e ordenada. Diante deste contexto, torna-se imprescindível que haja a participação direta dos cidadãos na gestão pública por meio do Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo é um mecanismo democrático, exemplo da democracia participativa e se iniciou no Brasil com o objetivo de encarar e enfrentar as políticas neoliberais. Desta forma, os cidadãos envolvem-se no processo através da organização social, cabendo às prefeituras a determinação de limites e critérios para dividir o poder de decisão com os moradores do município. Como afirma Lüchmann em seu trabalho acadêmico *Possibilidades e limites da Democracia Deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre* (2002, p. 206), “enquanto construção coletiva que conta com ampla participação das classes mais desfavorecidas da sociedade, o orçamento participativo ousa experimentar, na prática, os pressupostos normativos que desqualificam o ‘realismo elitista’ como concepção única e possível de democracia”.

Em relação ao nó crítico 2, montante da verba municipal destinada no orçamento aos investimentos para ações sociais, culturais, educativas esportivas e de lazer não foi utilizado como planejado no condomínio, pode-se estabelecer diversas ações relacionadas ao Orçamento Participativo. Uma das ações é seguir o Orçamento Participativo de acordo com o que foi aprovado pela população. Posteriormente, criar órgãos onde a população possa participar da fiscalização da execução das ações programadas no orçamento. Desta forma, a população ficará mais organizada. E, finalmente, cobrar das demais secretarias transparência e compromisso com as ações planejadas no orçamento. Espera-se como resultados dessas ações, respectivamente, que a população seja atendida em suas necessidades, órgão de fiscalização criado onde representantes da população poderão ter acesso às verbas aplicadas e as demandas a serem atendidas e secretarias cumprindo o que foi planejado no Orçamento Participativo e a população sendo atendida por todas as secretarias. Segundo Paulo Roberto Motta em seu livro *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*, “A gerência é a arte de pensar, de decidir e de agir; é a arte de fazer acontecer, de obter resultados”. (1991, p. 26).

## PLANO DE AÇÃO

NÓ CRÍTICO	AÇÕES	RESULTADO DAS AÇÕES
NC1 - Prioridades da população não são atendidas pelo Poder Público.	A.1.1 - Reunir a população por bairros para conhecer a realidade de cada um deles.	Estabelecimento das necessidades reais de cada bairro ficando do conhecimento de todos.
	A.1.2 - Colaborar na organização dos moradores em entidades estimulando a participação em conselhos e demais organizações.	Criação de conselhos e demais organizações, ficando assegurado para sempre uma comunidade que poderá a qualquer momento e em qualquer tempo reivindicar seus direitos, tornando-se uma comunidade organizada.
	A.1.3 - Convocar a população organizada para o debate e organização do Orçamento Participativo.	Orçamento Participativo construído através de plenárias atendendo as demandas e os interesses da população.
NC2 - Montante da verba municipal destinada no orçamento aos investimentos para ações sociais, culturais, educativas esportivas e de lazer não foi utilizado como planejado no condomínio.	A.2.1 - Seguir o Orçamento Participativo de acordo com o que foi aprovado pela população.	A população atendida em suas necessidades.
	A.2.2 - Criar órgãos onde a população possa participar da fiscalização da execução das ações programadas no orçamento.	Órgão de fiscalização criado onde representantes da população poderão ter acesso às verbas aplicadas e às demandas a serem atendidas.
	A.2.3 - Cobrar das demais secretarias transparência e compromisso com as ações planejadas no orçamento.	Secretarias cumprindo o que foi planejado no Orçamento Participativo e população sendo atendida por todas as secretarias.

## NC1 – Prioridades da população não são atendidas pelo Poder Público

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.1.1 - Reunir a população por bairros para conhecer a realidade de cada um deles.	Criação de grupos de engajamento e mobilização popular dentro do governo, treinados para visitação aos bairros e convocação para reuniões de debate e organização.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupo de pelo menos 100 agentes populares para que 10 bairros sejam contemplados por 10 agentes por vez.</li> <li>- Salário para 100 pessoas.</li> <li>- Espaço nos bairros para as reuniões.</li> <li>- Mobília para a reunião, som, microfone, filmagem da reunião para que tudo fique documentado.</li> </ul>	5	Secretário de Direitos Humanos e Participação Popular
A.1.2 - Colaborar na organização dos moradores em entidades estimulando a participação em conselhos e demais organizações.	Os grupos de Agentes populares ficarão responsáveis de viabilizar ajuda para os bairros que ainda não estejam organizados em Associações ou não tenham nenhuma articulação para agrupamento, verificando possíveis lideranças.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupo dos Agentes populares</li> <li>- Ajuda financeira e de profissionais especializados como advogados e contadores para ajudar na organização das associações.</li> <li>- Contadores e Advogados da própria estrutura do governo.</li> <li>- Espaço nos bairros para as reuniões.</li> <li>- Mobília para a reunião, som, microfone, filmagem da reunião para que tudo fique documentado.</li> </ul>	12	Secretário de Direitos Humanos e Participação Popular
A.1.3 - Convocar a população organizada para o debate e organização do Orçamento Participativo.	Reunir as lideranças em plenárias setoriais, por exemplo: em cada distrito para que as propostas sejam bem estudadas planejadas e articuladas, retratando de fato as necessidades da população. Uma grande plenária com todos os envolvidos nas plenárias setoriais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipe formada com membros de todas as</li> <li>- Secretarias do governo e também técnicos financeiros, jurídicos e administrativos.</li> <li>- Espaço para as plenárias.</li> <li>- Mobília para as plenárias, som, microfone, filmagem da plenária para que tudo fique documentado.</li> </ul>	1	Secretário Executivo de Gabinete do Governo

## NC2 – Montante da verba municipal destinada no orçamento aos investimentos para ações sociais, culturais, educativas esportivas e de lazer não foi utilizado como planejado no condomínio

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.2.1 - Seguir o Orçamento Participativo de acordo com o que foi aprovado pela população.	Através do Gabinete do Prefeito os secretários serão cobrados e fiscalizados para que não fujam do orçamento planejado	Recursos planejados no Orçamento Participativo.	12	Secretário Executivo do Gabinete do Prefeito.
A.2.2 - Criar órgãos onde a população possa participar da fiscalização da execução das ações programadas no orçamento.	Criação de órgão paritário de participantes de cada secretaria e integrantes da sociedade civil para cada secretaria apresentar dentro de um prazo estipulado bimestral ou trimestral como está sendo cumprido o orçamento.	Recursos Humanos	12	Secretário Executivo do Gabinete do Prefeito.
A.2.3 - Cobrar das demais secretarias transparência e compromisso com as ações planejadas no orçamento.	Reunir os secretários de todas as pastas para ter ciência das prestações feitas nos comitês organizados entre governo e sociedade civil e fazer cumprir o que não estiver de acordo.	Recursos Humanos	12	Secretário Executivo do Gabinete do Prefeito.

## ANÁLISE DOS ATORES

### Ação 1.1 – Reunir a população por bairros para conhecer a realidade de cada um deles

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário de Direitos Humanos e Participação Popular	Recursos financeiros	Enquanto não for aprovado o Orçamento Participativo e o governo estiver contando com planejamento do governo passado será mais difícil contar com recursos financeiros.	Com formação política de sua equipe que estará nas ruas de cada bairro e nos condomínios MCMV orientando sobre a importância da mobilização e organização da população	Sendo omissos às causas populares, descrente da participação popular e não compondo uma equipe competente para buscar recursos e convencer a população da sua importância na construção de uma cidade melhor	Caso ele não entenda a proposta do governo deve ser orientado da importância da participação popular nos destinos do município ou substituído a partir de uma avaliação da Secretaria do Gabinete do Prefeito

### Ação 1.2 – Colaborar na organização dos moradores em entidades estimulando a participação em conselhos e demais organizações

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário de Direitos Humanos e Participação Popular	Recursos financeiros	Enquanto não for aprovado o Orçamento Participativo e o governo estiver contando com planejamento do governo passado será mais difícil contar com recursos financeiros	Com formação política de sua equipe que estará nas ruas de cada bairro e nos condomínios MCMV orientando sobre a importância da mobilização e organização da população	Sendo omissos às causas populares, descrente da participação popular e não compondo uma equipe competente para buscar recursos e convencer a população da sua importância na construção de uma cidade melhor	Caso ele não entenda a proposta do governo deve ser orientado ou substituído a partir de uma avaliação da Secretaria do Executivo do Gabinete do Prefeito
Presidente da Associação de Moradores	Recursos oriundos da arrecadação das contribuições associativas dos moradores	Sua influência popular não abrange a maioria dos moradores	Com reuniões e mobilização dos moradores	Desmobilizando a população para a realização desta ação	Conquistar politicamente este ator para auxiliar em prol do sucesso desta ação
Síndico do Condomínio Minha Casa, Minha Vida	Recursos oriundos da arrecadação das contribuições da taxa do condomínio	Sua influência popular não abrange a maioria dos moradores do condomínio	Com reuniões e mobilização dos moradores	Desmobilizando a população para a realização desta ação	Conquistar politicamente este ator para auxiliar em prol do sucesso desta ação

### Ação 1.3 – Convocar a população organizada para o debate e organização do Orçamento Participativo

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Executivo de Gabinete do Governo	Recursos financeiros	Por ter mais amplitude e responsabilidade por todo um Governo fica mais vulnerável ao erro levando um governo centralizador	Fazendo um governo onde as Secretarias se comuniquem e interajam para contribuir no Orçamento Participativo	Fragmentando o governo levando a uma competição entre secretarias e rivalidades de secretários	Declaração e incentivo do Prefeito quanto a sua prioridade no governo para o Orçamento participativo
Presidente da Associação de Moradores	Recursos oriundos da arrecadação das contribuições associativas dos moradores	Sua influência popular não abrange a maioria dos moradores	Com reuniões e mobilização dos moradores	Desmobilizando a população para a realização desta ação	Conquistar politicamente este ator para auxiliar em prol do sucesso desta ação
Síndico do Condomínio Minha Casa, Minha Vida	Recursos oriundos da arrecadação das contribuições da taxa do condomínio	Sua influência popular não abrange a maioria dos moradores do condomínio	Com reuniões e mobilização dos moradores	Desmobilizando a população para a realização desta ação	Conquistar politicamente este ator para auxiliar em prol do sucesso desta ação

### Ação 2.1 – Seguir o Orçamento Participativo de acordo com o que foi aprovado pela população

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Executivo de Gabinete do Governo	Recursos financeiros.	Por ter mais amplitude e responsabilidade por todo um Governo fica mais vulnerável ao erro levando um governo centralizador.	Através de uma ação integrada das diversas Secretarias, controlar e viabilizar para que o Orçamento Participativo seja cumprido.	Não interagindo com o governo como um todo.	Cobrança da sociedade para que as ações sejam cumpridas como combinadas no Orçamento Participativo.

### Ação 2.2 – Criar órgãos onde a população possa participar da fiscalização da execução das ações programadas no orçamento

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Executivo de Gabinete do Governo	Recursos financeiros.	Por ter mais amplitude e responsabilidade por todo um Governo fica mais vulnerável ao erro levando um governo centralizador.	Solicitando dos Secretários agilidade e compromisso com a criação e manutenção deste órgão paritário além de solicitar transparência nas informações.	Não interagindo com o governo como um todo.	Cobrança da sociedade para que as ações sejam cumpridas como combinadas.

### Ação 2.3 – Cobrar das demais secretarias transparência e compromisso com as ações planejadas no orçamento

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Executivo de Gabinete do Governo	Recursos financeiros.	Por ter mais amplitude e responsabilidade por todo um Governo fica mais vulnerável ao erro levando a um governo centralizador.	Reuniões periódicas com o Gabinete para que não se perca de vista o principal projeto do governo.	Não interagindo com o Governo como um todo.	Cobrança da sociedade para que as ações sejam cumpridas como combinadas.

## ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Sim, pois este projeto vai atingir interesses de todos os lados, haverá uma recusa muito grande por parte da classe dominante da cidade, pois estaremos beneficiando a maior parte da população que é pobre, carente de recursos e de atenção por parte dos poderes públicos. Teremos uma oposição bastante forte para defender os interesses especulativos, latifundiários e dominantes. Pode-se ter também como efeito indesejado a atuação da milícia com a população, de forma a impedir ou atrapalhar a atuação do Poder Público. Outro efeito ruim pode vir de potenciais políticos e demais pessoas da oposição que podem se apresentar contra o projeto e a atuação do governo.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	O Governo será muito pressionado a atender demandas da classe dominante, acostumada a governar com o povo à distância, sem ouvir nada da população e priorizando sempre os interesses pessoais em detrimento da coletividade, principalmente da população mais carente. Pode ser também que se encontre um grande entrave na Câmara de Vereadores já que a maioria dos vereadores nem sempre aceita as prioridades do Governo, além disso, mantém uma relação de troca de favores com o Executivo para reeleição.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O principal ponto fraco do projeto é a interferência da milícia, que através da violência e coerção pode afastar os moradores das discussões em prol do projeto político social a ser implantado na comunidade. Outra interferência seria a força do capital financeiro em detrimento da amplitude social que o projeto tem. Uma forma de prevenção e correção dessas questões seria com a presença institucional do governo dentro dessas comunidades preenchendo lacunas onde as milícias e outras forças paralelas possam interferir negativamente.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Um governo firme e forte, longe de corrupção, com uma escuta bastante sensível para a população dos bairros e do condomínio MCMV. Além disso, ter bem pautada a prioridade do projeto em todas as Secretarias e na Casa Legislativa.
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, desde que se priorizem as etapas definidas pelo Orçamento Participativo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito principal deste trabalho foi de apresentar e solucionar o grave problema de violência nos Condomínios Minha Casa, Minha Vida com intuito de trazer conhecimentos acerca do tema proposto. Apesar de nosso objeto de estudo ter sido o Condomínio Carlos Marighella localizado em Itaipuaçu/Maricá, no Rio de Janeiro, realizamos observações, pesquisas e incursões em vários condomínios semelhantes e conseguimos conhecer mais a realidade de cada um, assim como realizar uma avaliação mais aprofundada dessas localidades.

Diversos pontos foram relevantes para nossos estudos e pesquisas, porém o que podemos perceber de perto é a grande diferença na gestão e organização do Condomínio Minha Casa, Minha Vida de Maricá. A inserção direta da prefeitura, com diversos projetos e programas sociais, faz um enorme diferencial na qualidade de vida dessa comunidade. São ações que não tivemos notícia em nenhuma das outras comunidades. Em Maricá realmente a prefeitura atua direta e constantemente no condomínio, através de diversas atividades esportivas, educacionais, sociais, culturais e levando aos moradores todos os programas sociais estabelecidos no município. Podemos citar como exemplo a Moeda Social Mumbuca, Ônibus Vermelhinho Tarifa Zero, o Programa Renda Gestante, Programa Renda Jovem Solidário, cursos profissionalizantes do SENAI, ocupação cultural, eventos esportivos, Sarau da Utopia, eventos literários com o Projeto Libertação de Livros, Natal Solidário, *shows* e queima de fogos no *Réveillon*, entre muitos outros programas e projetos.

Podemos perceber claramente que o índice de violência, nesse condomínio que foi diretamente foco do nosso estudo e trabalho, está bastante aquém de todos os outros que foram visitados. Desta forma, concluímos que todas essas ações realizadas nessa comunidade estão surtindo efeitos bastante positivos e satisfatórios. Temos uma comunidade que percebe que o Poder Público está integrado verdadeiramente com seus anseios e questões mais íntimas. No dia 29 de fevereiro de 2016 tivemos uma grande enchente que provocou o alagamento da parte térrea das unidades habitacionais do Condomínio. Foi um momento trágico e bastante traumatizan-

te para essa população, pois viram seus móveis, suas casas e seus sonhos preenchidos pela água e lama. A prefeitura agiu imediatamente retirando todas as 1.492 famílias dessa localidade, prestou total apoio logístico para que todos fossem transferidos para locais seguros, providenciou alimentação, roupas, materiais de higiene e tudo o que foi possível para que todos fossem atendidos. Após o retorno dos moradores para suas casas e com o apoio da prefeitura para a limpeza e restabelecimento das mesmas, as famílias receberam um *kit* de móveis e eletrodomésticos contendo cama de casal com colchão, beliche, sofá, fogão e geladeira. Esse evento catastrófico serviu para mostrar a força do nosso espírito de equipe e solidariedade.

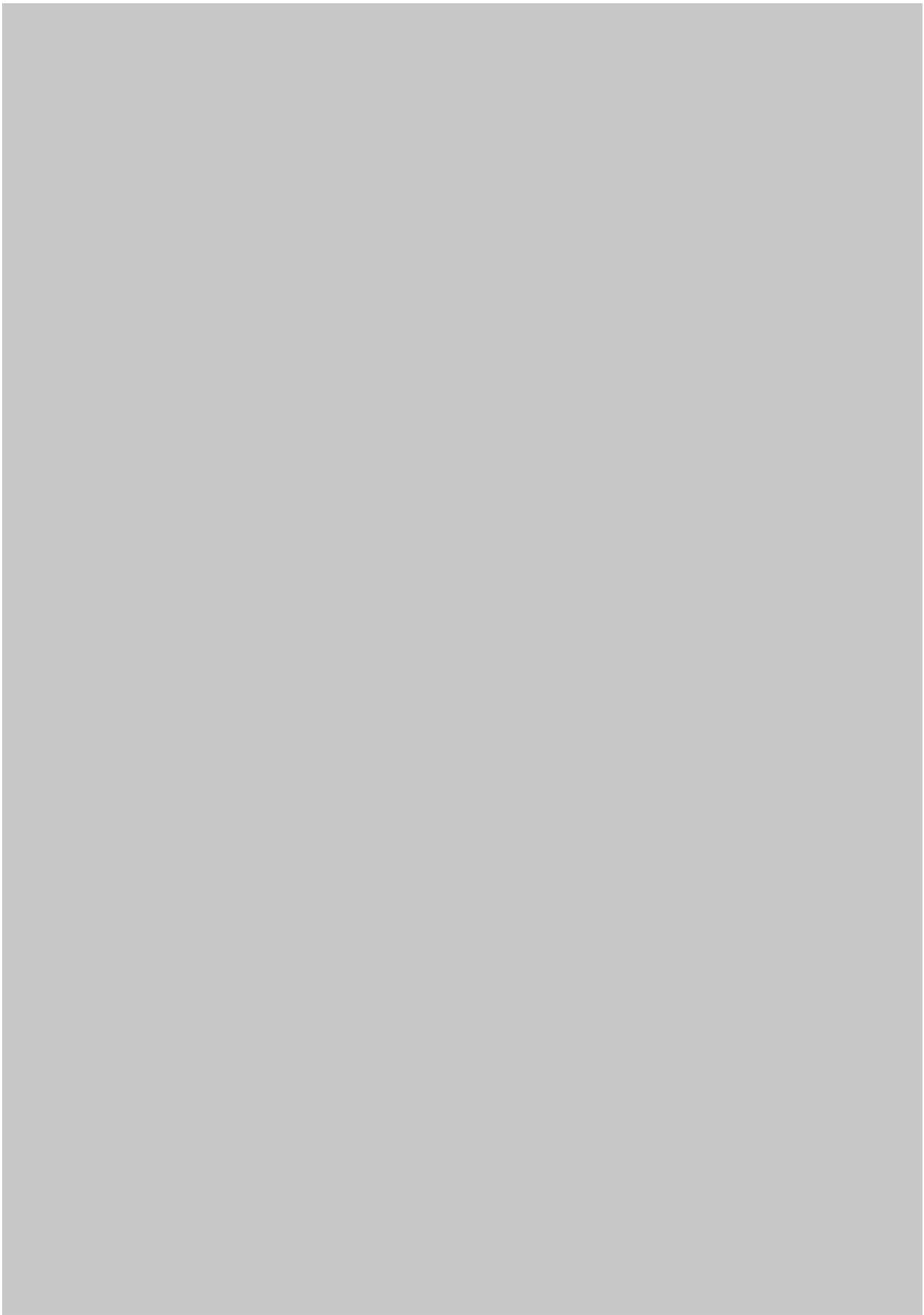
## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, H. *Sobre a violência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.
- BARNARD, C.I. *As funções do Executivo*. São Paulo: Atlas, 1991.
- FRIEDBERG, E. *O Poder e a regra: dinâmicas da ação organizada*. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.
- MILTON, S. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- MOTTA, P.R. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1991.
- PASTANA, H. *Teoria revolucionária para a política atual*. São Paulo: [S.n.], 2001.
- RAMOS, A.G. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.



## **CAPÍTULO III**

**INDICADORES SOCIAIS NÃO DÃO  
CONTA DE AVALIAR AS DIFERENTES  
DIMENSÕES DO TRABALHO DE BASE  
REALIZADO POR EDUCADORES  
POPULARES EM PROCESSOS DE  
EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS**



Fernanda Lopes Kunzler  
Paulo Sérgio Matoso  
Orientadora: Maria Cristina Briani

## **INDICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E FLUXOGRAMA EXPLICATIVO**

O ator social avaliado neste trabalho desenvolve um processo sistemático de formação em direitos humanos descentralizado em todo o país. Está organizado em coletivos estaduais, regionais e uma coordenação nacional que atuam de forma horizontal e com sua organicidade compartilhada. A avaliação das ações desenvolvidas no país e sistematizadas pelos coletivos que compõem a Rede de Educação Cidadã (RECID) chega a um ponto limitante: os indicadores sociais que possam traduzir quantitativamente um conceito social sinalizando os aspectos da realidade, avanços e desafios capazes de orientar a continuidade do trabalho desenvolvido.

Os(as) Educadores(as) Populares do Coletivo de Coordenação da RECID identificam em suas análises avaliativas o vasto campo trabalhado na formação social, porém, e diante de sua ampla diversidade e capilaridade, não dimensionam quantitativamente e qualitativamente os resultados do processo já desenvolvido, no sentido de organizar o que fazer deste determinado ponto em diante. Ou seja, chegou-se a uma determinante: ou verificam-se o alcance e potencialidades de mais de uma década de formação ou, então, limitam-se as possibilidades que este trabalho pode alcançar.

Outro ponto se faz necessário analisar, o fato de, durante esses 13 anos de atividades ininterruptas, desenvolvidas com diversas comunidades, grupos e movimentos sociais, numa sistemática metodológica com base na educação popular crítica freireana (Paulo Freire), a ausência de uma medida estatística pode comprometer os horizontes orientadores de um Projeto Político Pedagógico pensado por esta equipe de educadores(as).

Entre 2011 e 2013, um amplo debate ocorreu na sociedade brasileira, organizado pelo Departamento de Educação Popular e Mobilização Cidadã, da Secretaria Nacional de Articulação Social, da Secretaria Geral da Presidência da República, e como resultado, no I Seminário Nacional da Política de Educação Popular, em outubro de 2013, foi aprovado o Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas.

Este “Marco de Referência” tem como propósito:

[...] promover um campo comum de reflexão e orientação de práticas coerentes com a perspectiva metodológica proposta pela Educação Popular para o conjunto de programas, projetos e políticas com origem, principalmente, na ação pública, que contemplem os diversos setores vinculados a processos educativos e formativos das políticas públicas do Governo Federal. (BRASIL, 2014)

Este documento serve como ponto de partida para a construção de políticas de juventude, de participação social, de educação popular e outras.

Diante de tão vasta diversidade de programas e projetos que a participação social traz, foi preciso operar uma redução e eleger um objeto teórico, a saber: os processos de participação social instalados a partir do trabalho de base realizado por educadores populares da Recid. A Recid é uma articulação de diversos atores sociais, que no ano de 2013 completou uma década de experiência. É uma experiência que nasce dentro do Estado brasileiro, com educadores populares, militantes dos direitos humanos, movimentos populares, entidades, que “assumem solidariamente a missão de realizar um processo sistemático de sensibilização, mobilização e educação popular da população brasileira e principalmente de

grupos vulneráveis econômica e socialmente... promovendo o diálogo e a participação ativa na superação da miséria, afirmando um Projeto Popular, democrático e soberano de Nação”. (Disponível em: <<http://www.recid.org.br/quem-somos.html>>).

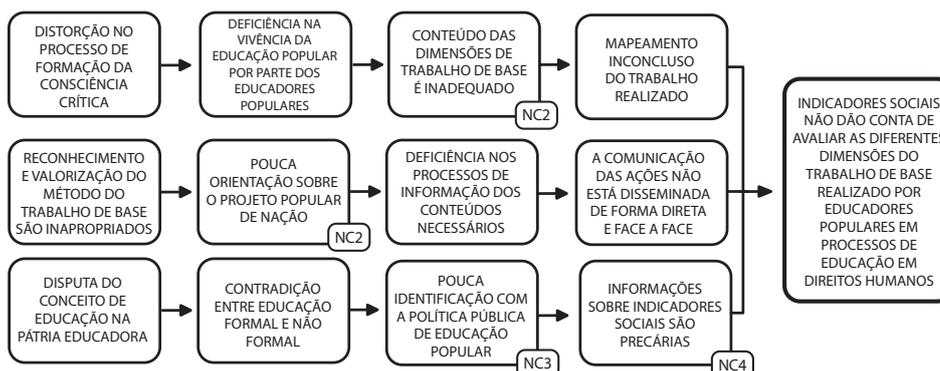
Ao estudar os discursos do conceito de participação democrática desenvolvidos no documento *Aprimoramento de Eventos da ALMG*, as referências desta são ideias que pensam a participação deliberativa a partir de um processo dialógico entre sujeitos e representantes. (MENDONÇA; CUNHA, 2012). Nesse sentido, o modelo deliberacionista, de acordo com Simone Chambers (2003) e John Dryzek (2000), “promove uma ruptura com a ideia de que a democracia seria uma forma de contabilização de interesses em disputa e busca criar condições para a existência de novas práticas democráticas”. Esse projeto, ao ter como inspiração principal os processos de educação popular instalados pela Rede de Educação Cidadã, conforme o escrito nos instrumentos de sistematização da RECID, busca respostas para a seguinte questão: quais indicadores sociais avaliam as diferentes dimensões do trabalho de base realizado por educadores populares nos processos de participação social?

O debate sobre indicadores sociais intangíveis é desafiador e de suma importância, uma vez que, desta forma, o Coletivo Nacional da RECID poderá detalhar e organizar suas ações de Educação em Direitos Humanos. E ainda, ao mensurar essas ações, dará sentido ao trabalho de educação popular e proporcionará bem-estar para seus realizadores. O percurso metodológico utilizado será realizar uma abordagem a partir da história oral para produção desses indicadores qualitativos, no sentido de compreender a experiência vivida no campo da educação em direitos humanos, contemplando as várias dimensões do trabalho de base.

Portanto, as razões pelas quais se justifica a proposição desta pesquisa são: utilizar o trabalho final do Curso de Especialização – Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil para aprofundar as lições que a experiência em comunidade proporciona e contribuir para a reflexão do conceito de indicadores sociais que trazem a mensagem da realidade concreta das populações acessadas nos processos de educação popular da Rede de Educação Cidadã.

## FLUXOGRAMA

Ator: Coletivo Nacional de Coordenação da Rede de Educação Cidadã



## COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE OS NÓS EXPLICATIVOS

De acordo com COSTA (2015), o fluxograma apresentado deve dar conta de responder “como e onde atuar para mudar a descrição de um problema?” e ainda se “esta mudança será suficiente para alcançar os objetivos perseguidos?” Nesse sentido, identificamos quatro nós críticos (NCs), a saber: 1) pouca orientação sobre o Projeto Popular de Nação; 2) conteúdo das dimensões do trabalho de base é inadequado; 3) pouca identificação com a política pública de educação popular; e, 4) informações sobre indicadores sociais são precárias.

Vale ressaltar que estes NCs são para Costa (2015) “os nós explicativos de um fluxograma” e são reconhecidos como tal, pois, uma vez sanados, terão forte incidência na resolução do problema, sendo que aquele que o declara tem poder sobre a ação, além de não representar um desgaste para o mesmo, uma vez que o processo decisório é realizado pelo Coletivo de Coordenação da RECID.

Se forem apresentadas ações claras e específicas que dão conta de resolver questões do ambiente organizacional do trabalho que foi realizado,

que garanta uma identificação com a política pública de educação popular e principalmente criadas a partir de um plano de ação específico, com certeza o problema dos indicadores sociais que não abarcam as diferentes dimensões do trabalho de base realizado pelos educadores populares serão sanados. Para qualificar este argumento, será construída, a partir do fluxograma, uma árvore do problema e que apresentará os quatro NCs e as ações que serão realizadas com o intuito de desatar cada um deles.

A árvore que será construída tem o propósito de apoiar a equipe de governo na resolução do problema, problematizando de tal forma que, além de expor o problema, irá apresentar as ações planejadas e que serão desencadeadas, tendo como resultado a resolução do caso declarado pelo ator.

De acordo com a seleção dos NCs, o primeiro nó explicativo selecionado apresenta o debate em torno do Projeto Popular de Nação que os educadores e educadoras populares de todo o Brasil estão realizando com todas as populações acessadas. Esta é a ideia deste NC. Ocorre que ainda há pouca orientação sobre as categorias do Projeto Popular para o Brasil adotado pelo conjunto da RECID.

Foi com o propósito de “explicitar e assumir a intencionalidade política da Rede de Educação Cidadã” (Projeto Político Pedagógico – PPP) que entre os anos de 2005 e 2006 realizou-se um processo de sistematização com todos(as) os(as) educadores(as) ligados(as) à RECID para elaborar os princípios e diretrizes de seu PPP.

Este Projeto Político Pedagógico tinha como origem o Projeto Popular para o Brasil e as categorias *soberania*, *compromisso* com as diferenças e diversidades culturais, religiosas, pluriétnicas, sexuais, de gênero, *democracia* direta e participativa, exercício do poder popular, processo emancipador e transformador, *organização solidária* da economia e da sociedade, um projeto pautado em valores anticapitalistas, internacionalismo, democratização e controle social e comunitário dos meios de comunicação social e o protagonismo/liberdade que fizeram parte deste instrumento norteador de suas ações. Vale lembrar que neste NC poderão aparecer categorias de análise dos indicadores, ou seja, condições que de certa forma serão geradoras e estimuladoras de habilidades e competências dos educadores populares, favorecendo e garantindo sucesso na resolução do problema declarado.

Vale lembrar que a realização deste NC será apenas o início de todo o processo, pois outro nó crítico estratégico para o sucesso do plano de trabalho é o que trata sobre o conteúdo das dimensões do trabalho de educação em direitos humanos e que na avaliação do processo é considerado como inadequado. De acordo com o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, o capítulo que apresenta a educação não formal em direitos humanos é orientado pelos princípios de *emancipação* e *autonomia* e configura-se num “permanente processo de sensibilização e formação de consciência crítica, direcionada para o encaminhamento de reivindicações e a formulação de propostas para as políticas públicas”. (BRASIL, 2007). Essa experiência de educação em direitos humanos corre em duas direções: a primeira tem o foco principal nos processos de educação popular; e, na segunda, o centro é a participação democrática e cidadã e ambas se entrelaçam nas experiências vivenciadas dos movimentos sociais e populares, organizações não governamentais da área social, política, educacional e cultural.

O conteúdo destas dimensões deve dar conta de atender aos desafios das pessoas em refletir sobre sua condição de classe trabalhadora e o processo histórico em que estão inseridos na sociedade, estimulando práticas de organização comunitária por direitos e acesso a políticas públicas, além de refletir sobre seus direitos: civis, políticos, culturais econômicos e sociais.

Essa experiência de vivenciar na prática as dimensões do processo de educação em direitos humanos a partir da educação não formal, e que traz como um dos focos a questão da educação popular, aponta para o terceiro NC que é justamente essa identificação com a política pública de educação popular, ou seja, reconhecer a educação popular como uma política pública é no mínimo desafiador. Esta condição poderá trazer a compreensão de que, ao transformá-la em “Política”, se perderão de vista os pressupostos de ser emancipatória e libertadora. Para o nosso caso, acreditamos que acontecerá exatamente o contrário, uma vez que esse reconhecimento fará com que haja uma identificação ao acesso da política pública e, desta forma, o desatamento do nó crítico.

Para Paulo Freire, não basta querer a mudança da sociedade apenas, é necessário uma postura diferente em relação ao trabalho de base. Para além do querer, é preciso saber o que se quer mudar e ir ao rumo da “igualdade e liberdade”. A relação da teoria e prática é uma via de mão dupla. É importante se colocar a fazer algo, ou seja, aqueles com fundamentação teórica lançam-se a ouvir aqueles com mais prática e vice-versa. Isso ajuda a descobrir junto com o outro. (FREIRE, 2014).

No processo de formulação de uma política pública de educação popular, algumas categorias são imprescindíveis para nortear tal proposta, que são: dialógica, amorosidade, conscientização, transformação da realidade e do mundo, partir da realidade concreta, construção do conhecimento e sistematização de experiências. (BRASIL, 2014).

Que seja *dialógica* enquanto alicerce para uma educação transformadora. No diálogo que construímos as bases da política pública, estabelecemos relações horizontais, confrontamos os saberes, sendo fundamental para romper com o silêncio e refletir sobre a realidade. Que tenha *amorosidade* na relação homem-mulher-mundo e seu contexto histórico, social, cultural e simbólico. *Conscientização* não no sentido de ir além do perceber a realidade, mas sim a compreensão e apropriação desta. Esse processo só tem sentido se houver *a transformação da realidade e do mundo* no sentido de contribuir com os processos de democratização do Estado e da sociedade. (BRASIL, 2014).

Outra categoria imprescindível é partir da realidade concreta, que para Paulo Freire é muito mais do que fatos e dados. A realidade concreta é tudo isto mais a explicação que o sujeito tem sobre estes dados e fatos de sua realidade. (FREIRE, 2014).

Nos processos de educação popular, a construção do conhecimento garante que a teoria e prática são fundamentais no sentido de aliar o conhecimento histórico aos saberes do dia a dia do povo. A sistematização de experiências como um processo de ação reflexiva de sua prática, construindo protagonismo na superação das situações de opressão. (BRASIL, 2014).

Freire (2014) apresenta ainda outros princípios que são válidos nesta observação: ninguém está só no mundo, saber ouvir e desmontar a visão

mágica. Em seus escritos pedagógicos sobre o oprimido, a constatação de que “ninguém está só no mundo” parece tão óbvia, mas “estar com os outros significa necessariamente respeitar nos outros o direito de dizer a palavra” e com certeza este princípio não deve soar muito bem para quem acha que é o dono da verdade. O princípio do “saber ouvir” é ter clareza de que o outro, a partir de sua explicação de mundo, de sua realidade concreta, possa ter uma informação diferente daquela que tenho e isso, para o processo dialógico, deve ser respeitado, ou seja, se falo “com”, e não “para” sobre algo, minha escuta também deve ser a mesma e nisso o trabalho que tenho para realizar parte de situações concretas. Com a ideia de “desmontar a visão mágica”, Paulo Freire (2014) argumenta no sentido de que a primeira coisa que devemos fazer quando for realizar um trabalho em uma comunidade onde a opressão e rejeição são tamanhas é que “preciso às vezes acreditar que Deus é mesmo o responsável” para depois realizar o trabalho de desmistificar essa ideia. (FREIRE, 2014).

Para finalizar os comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos, apresentamos o NC4 que trata sobre a precariedade na informação sobre indicadores sociais no conjunto da Rede de Educação Cidadã. O debate sobre indicadores sociais aconteceu no XIII Encontro Nacional da Rede de Educação Cidadã, com o tema “Participação Social e Educação Popular na Pátria Educadora”, realizado em Brasília, Distrito Federal, entre os dias 26 a 28 de novembro de 2015.

De acordo com o debate realizado por um número expressivo de educadores e educadoras populares, a partir da apresentação de uma prestação de contas avaliou-se que a ferramenta utilizada para avaliar as ações da RECID não dava conta de medir o que é intangível no trabalho de base, ou seja, realizar uma medição de um trabalho de educação popular não é nada fácil e isso se torna mais complicado quando não há muitos parâmetros para tais avaliações, principalmente no que diz respeito à qualidade do trabalho realizado e o aprofundamento teórico.

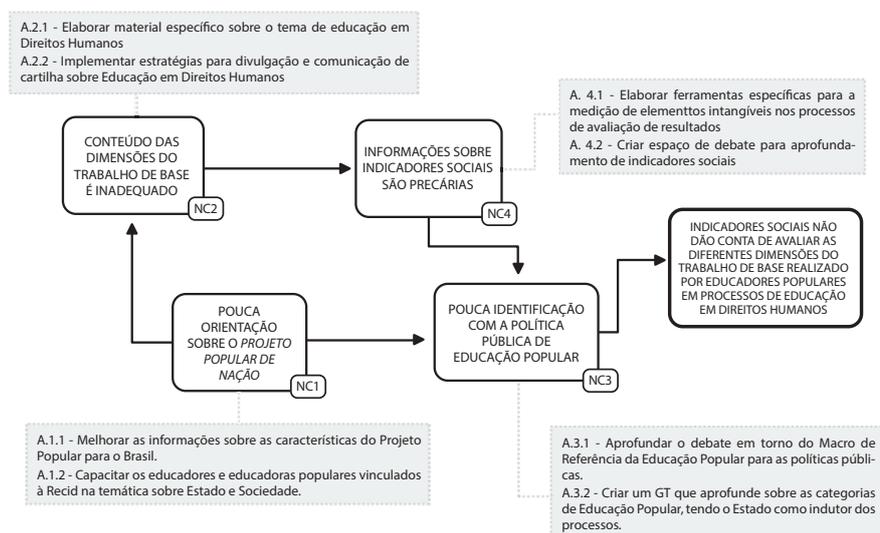
Por outro lado, esses indicadores intangíveis contribuirão para a formulação de uma política pública de educação popular. A necessidade desta política nasce de todo o contexto histórico da educação popular,

da experiência de “Angicos”, do Programa Nacional de Alfabetização, da experiência dos 30 mil ciclos de cultura, do crescente das organizações não governamentais e movimentos sociais na década de 1980. (BRASIL, 2014). E a partir de 2014, das experiências com outras políticas públicas, por exemplo: de Educação Popular em Saúde, de Economia Solidária, de Educação em Direitos Humanos, da Política Nacional de Participação Social. Essas políticas públicas são base e sustentação política para esta proposta de educação popular.

Por que pensar uma Política Nacional de Educação Popular? Como já foi dito, porque há uma Política Nacional de Participação Social que consagra a participação social como método de governo; porque há um novo Marco Regulatório de Participação da Sociedade Civil, que estabelece uma nova relação entre governo e sociedade civil e espera-se que facilite a vida; enfim, porque é chegada a hora da consciência crítica. Esta política irá integrar as ações de governo com as demais. A Política Nacional de Educação Popular, num contexto de Estado, cria um instrumento integrador das políticas de governo e que dialoga com a sociedade. A política pública é o instrumento potencializador e de sustentação política desta ação de educação popular proposta outrora.

A seguir apresentamos, a partir do Fluxograma elaborado, a Árvore do Problema, indicando os NCs que foram identificados pelos Educadores Populares do Coletivo Nacional de Coordenação da RECID e que declararam o problema. Essa árvore faz parte do conceito da “Metodologia de Diagnóstico de Problemas” e, além de expor o problema declarado, apresenta os NCs com indicação de ações que deverão ser potencializadas pelo ator. Vamos observar a figura a seguir, com o problema que são os “indicadores sociais não dão conta de avaliar as diferentes dimensões do trabalho de base realizado por educadores e educadoras populares em processos de educação em direitos humanos”.

## ÁRVORE DO PROBLEMA



## Nós críticos, ações para solucionar e resultados esperados

Nó crítico	Ações	Resultados das ações
NC1 - Pouca orientação sobre o Projeto Popular de Nação	Ação 1.1. - Melhorar as informações sobre as características do Projeto Popular para o Brasil	r1.1.1. - Educadores e educadoras estimulados a realizar o aprofundamento sobre Projeto Popular para o Brasil r1.1.2. - Melhorar o nível de entendimento sobre as características do Projeto Popular para o Brasil
	Ação 1.2. - Capacitar os educadores e educadoras populares vinculados à RECID na temática sobre Estado e Sociedade	r1.2.1. - 100% dos educadores e educadoras capacitados r1.2.2. - 80% da equipe apta para fazer o debate sobre Projeto Popular para o Brasil
NC2 - Conteúdo das dimensões do trabalho de base é inadequado	Ação 2.1. - Elaborar material específico sobre o tema de Educação em Direitos Humanos	r2.1.1. - Projeto específico de uma cartilha com a temática de Educação em Direitos Humanos r2.1.2. - Elevar o nível de entendimento sobre a temática de Educação em Direitos Humanos
	Ação 2.2. - Implementar estratégias para divulgação e comunicação de cartilha sobre Educação em Direitos Humanos	r2.2.1. - Plano de divulgação e comunicação de cartilha sobre Educação em Direitos Humanos
NC3 - Pouca identificação com a política pública de educação popular	Ação 3.1. - Aprofundar o debate em torno do Marco de Referência da Educação Popular para as políticas públicas	r3.1.1. - Grupos com temas e atividades voltadas para a discussão do Marco de Referência da Educação Popular para as políticas públicas r3.1.2. - Elevar o nível de entendimento da vivência dos três momentos da educação popular crítica freireana
	Ação 3.2. - Criar um GT que aprofunde sobre as categorias da Educação Popular, tendo o Estado como indutor dos processos	r3.2.1. - Ambiente organizacional preparado para discussão das categorias da Educação Popular r3.2.2. - Equipes do Coletivo Nacional da RECID capacitadas para o debate sobre a Educação Popular Crítica
NC4 - Informações sobre indicadores sociais são precárias	Ação 4.1. - Elaborar ferramentas específicas para a medição de elementos intangíveis nos processos de avaliação de resultados	r4.1.1. - Instrumental de medição criado a partir de princípios e diretrizes do PPP r4.1.2. - Elevação no nível de avaliação das atividades da RECID, a partir de dimensões não tangíveis como conhecimento, inovação etc.
	Ação 4.2. - Criar espaço de debate para aprofundamento de indicadores sociais	r4.2.1. - Criar um Fórum de discussão para o debate sobre os indicadores sociais

## PLANO DE AÇÃO

### NC1 – Pouca orientação sobre o Projeto Popular de Nação

Ação	Tarefas	Recursos necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.1.1 - Melhorar as informações sobre as características do Projeto Popular para o Brasil	1.1.1. Levantar informações sobre o Projeto Popular para o Brasil e que estão disponíveis nos instrumentos sistematizados pela Recid	R\$ 60.000,00	2	Equipe do Secretariado Nacional Equipe Pedagógica e de Comunicação
	1.1.2. Criar um passo a passo para disponibilizar essas informações	R\$ 30.000,00	1	Equipe do Secretariado Nacional Equipe Pedagógica e de Comunicação
	1.1.3. Agendar na pauta dos encontros nacionais um momento para apresentar o passo a passo de como serão repassadas as informações	R\$ 30.000,00	1	Equipe do Secretariado Nacional Equipe Pedagógica e de Comunicação
A.1.2 - Capacitar os educadores e educadoras populares vinculados à RECID na temática sobre Estado e Sociedade	1.2.1. Definição dos temas da capacitação	R\$ 30.000,00	1	Equipe Pedagógica e de Comunicação
	1.2.2. Elaborar a programação e metodologia da capacitação	R\$ 30.000,00	1	Equipe Pedagógica e de Comunicação Equipe de Gestão Financeira
	1.2.3. Estabelecer um cronograma de estudo a partir dos encontros nacionais, estaduais e regionais.	R\$ 519.012,00	6	Equipe Pedagógica e de Comunicação Equipe de Articulação Política

### NC2 – Conteúdo das dimensões do trabalho de base é inadequado

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.2.1 - Elaborar material específico sobre o tema de Educação em Direitos Humanos	2.1.1 - Realizar um estudo sobre a temática da Educação em Direitos Humanos, apresentando um escopo de um projeto de sistematização do tema	R\$107.500,00	3	Equipe Pedagógica e de Comunicação
	2.1.2 - Realizar um encontro nacional para a discussão do tema de Educação em Direitos Humanos e apresentar um roteiro para o processo de sistematização	R\$ 194.055,98	1	Equipe Pedagógica e de Comunicação Equipe de Gestão Financeira Equipe de Articulação
	2.1.3 - Acompanhar a sistematização em todas as unidades da federação	R\$ 145.515,00	3	Equipe Pedagógica e de Comunicação
	2.1.4 - Elaborar um texto base com todo o material coletado nos estados	R\$ 90.000,00	3	Equipe Pedagógica e de Comunicação
A.2.2 - Implementar estratégias para divulgação e comunicação de cartilha sobre Educação em Direitos Humanos	2.2.1 - Preparar uma oficina de formação para ser realizada com os educadores e educadoras em cada estado	R\$ 142.388,00	1	Equipe Pedagógica e de Comunicação
	2.2.2 - Enviar o material para todos os estados	R\$ 30.000,00	2	Secretariado Nacional da Recid Equipe de Gestão Financeira
	2.2.3 - Confirmar a chegada de todo o material	R\$ 30.000,00	1	Secretariado Nacional da Recid Equipe de Gestão Financeira
	2.2.4 - Acompanhar in loco a oficina de formação	R\$ 290.000,00	6	Equipe Pedagógica e de Comunicação Equipe de Articulação Política

### NC3 – Pouca identificação com a política pública de educação popular

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.3.1 - Aprofundar o debate em torno do Marco de Referência da Educação Popular para as políticas públicas	3.1.1 - Levantar informações sobre o Marco de Referência da Educação Popular para as políticas públicas	R\$ 30.000,00	1 mês	Equipe do Secretariado Nacional
	3.1.2 - Elaborar uma proposta de agenda e programação para um Seminário sobre o "Marco"	R\$ 30.000,00	1 mês	Equipe do Secretariado Nacional, Equipe Pedagógica e de Comunicação
	3.1.3 - Elaborar a metodologia do seminário	R\$ 30.000,00	1 mês	Equipe Pedagógica e de Comunicação
	3.1.4 - Realizar o Seminário do Marco de Referência da Educação Popular para as políticas públicas	R\$ 194.055,98	3 meses	Equipe Pedagógica e de Comunicação, Equipe de Articulação Política, Equipe de Gestão Financeira
A.3.2 - Criar um Grupo de Trabalho que aprofunde sobre as categorias da Educação Popular, tendo o Estado como indutor dos processos.	3.2.1 - Levantar informação sobre as experiências do Estado brasileiro em educação popular	R\$ 30.000,00	1 mês	Secretariado Nacional da Recid
	3.2.2 - Realizar uma reunião com um representante de cada experiência para uma primeira aproximação.	R\$ 194.055,98	6 meses	Equipe Pedagógica e de Comunicação, Equipe de Articulação Política, Equipe de Gestão Financeira
	3.2.3 - Criar o GT permanente para aprofundar sobre a temática.	R\$ 120.000,00	6 meses	Equipe Pedagógica e de Comunicação, Equipe de Articulação Política

### NC4 – Informações sobre indicadores sociais são precárias

Ação	Tarefas	Recurso necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.4.1 - Elaborar ferramentas específicas para a medição de elementos intangíveis nos processos de avaliação de resultados	4.1.1 - Levantar informações sobre indicadores sociais e econômicos (tangíveis e intangíveis)	R\$ 60.000,00	2 meses	Equipe Pedagógica e de Comunicação
	4.1.2. - Identificar as demandas por indicadores intangíveis	R\$ 30.000,00	1 mês	Equipe Pedagógica e de Comunicação
	4.1.3 - Definir novos processos e indicadores respeitando as dimensões apresentadas nas demandas surgidas	R\$ 90.000,00	3 meses	Equipe Pedagógica e de Comunicação, Equipe de Articulação Política, Equipe de Gestão Financeira
A.4.2 - Criar espaço de debate para aprofundamento de indicadores sociais	4.2.1 - Agendar um espaço na pauta das reuniões nacionais para aprofundar o estudo sobre os indicadores sociais.	R\$ 30.000,00	1 mês	Equipe Pedagógica e de Comunicação
	4.2.2 - Realizar um encontro com um/a educador/a de cada estado para debater e apresentar os novos mecanismos de medição do trabalho.	R\$ 194.055,98	3 meses	Equipe Pedagógica e de Comunicação, Equipe de Articulação Política, Equipe de Gestão Financeira
	4.2.3 - Avaliar o trabalho realizado pela Recid a partir desses novos instrumentos de medição	R\$ 120.000,00	3 meses	Equipe Pedagógica e de Comunicação, Equipe de Articulação Política, Equipe de Gestão Financeira

## ANÁLISE DE ATORES

### Ação 1.1 – Melhorar as informações sobre as características do Projeto Popular para o Brasil

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Coletivo Nacional	Político	Composição mista entre sociedade civil e governo	Pautando o debate nas reuniões nacionais	Não tendo uma estratégia específica para pautar o debate	Sensibilizando para que não percam o horizonte do projeto.
Educadores Populares	Cognitivo	Histórico	Acúmulo da prática	Ativismo	Criando espaço de discussão onde o tema do PPB seja o pano de fundo
Governo	Econômico Político Apoio Técnico	Modelo de projeto	Economicamente	Teoria Positivista	Sensibilizando para o resultado que se quer alcançar

### Ação 1.2 – Capacitar os educadores e educadoras populares vinculados à RECID na temática sobre Estado e Sociedade

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Coletivo Nacional	Político Cognitivo	Composição mista entre sociedade civil e governo	Induzindo o debate	Não tendo uma estratégia específica para pautar o debate e se perder nas pautas e agendas que sobrecarrega o grupo	Sensibilizando para que percebam que o debate é profundo e da maior importância em processos de educação popular
Educadores Populares	Cognitivo	Agendas	Acúmulo histórico	Ativismo	Sensibilizando o conjunto de educadores popular no sentido de que percebam que o tema sobre Estado e Sociedade faz parte dos processos instalados

### Ação 2.1 – Elaborar material específico sobre o tema de Educação em Direitos Humanos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Coletivo Nacional	Político Cognitivo	Aprofundamento Teórico	Elaborando uma estratégia de sistematização de experiências	Ativismo	Sensibilizando para que não percam o horizonte do projeto.
Governo	Econômico Político Apoio Técnico	Prioridades	Economicamente	Burocracias da Gestão	Sensibilizando para o resultado que se quer alcançar

### Ação 2.2 – Implementar estratégias para divulgação e comunicação de cartilha sobre Educação em Direitos Humanos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Coletivo Nacional	Político Cognitivo	Agenda de compromisso	Elaborando um plano de divulgação e comunicação	Ativismo	Sensibilizando para que não percam o horizonte do projeto.
Governo	Econômico Político Apoio Técnico	Outras Prioridades	Economicamente	Burocracias da Gestão	Sensibilizando para o compromisso com a parceria realizada

### Ação 3.1 – Aprofundar o debate em torno do Marco de Referência da Educação Popular para as políticas públicas

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Coletivo Nacional	Político Cognitivo	Composição mista entre sociedade civil e governo	Induzir o debate	Não tendo uma estratégia específica para pautar o debate e se perdendo nas pautas e agendas que sobrecarrega o grupo	Sensibilizando para que percebam que o debate é profundo e da maior importância em processos de educação popular
Educadores Populares	Cognitivo	Agendas	Acúmulo histórico	Ativismo	Sensibilizando o conjunto de educadores popular no sentido de que percebam a importância do tema sobre o Marco de Referência da Educação Popular para as políticas públicas

### Ação 3.2 – Criar um GT que aprofunde sobre as categorias da Educação Popular, tendo o Estado como indutor dos processos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Coletivo Nacional	Político	Composição mista entre sociedade civil e governo	Pautando o debate nas reuniões nacionais	Não tendo uma estratégia específica para pautar o debate	Sensibilizando para que não percam o horizonte do projeto.
Educadores Populares	Cognitivo	Histórico	Acúmulo da prática	Ativismo	Criando espaço de discussão para aprofundar o debate em torno da Educação Popular
Governo	Econômico Político Apoio Técnico	Modelo de projeto	Economicamente	Teoria Positivista	Sensibilizando para o resultado que se quer alcançar, pensando nos processos não formais.

### Ação 4.1 – Elaborar ferramentas específicas para a medição de elementos intangíveis nos processos de avaliação de resultados

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Coletivo Nacional	Político Cognitivo	Composição mista entre sociedade civil e governo	Pautando o debate nas reuniões nacionais	Não tendo uma estratégia específica para pautar o debate	Sensibilizando para que não percam o horizonte do projeto e principalmente que as avaliações feitas pelo governo, a partir dos indicadores sociais que se têm, não refletem o conjunto de atividades realizadas pelos educadores e educadoras brasileiros.
Governo	Econômico Político Apoio Técnico	Modelo de projeto	Economicamente	Teoria Positivista	Sensibilizando para o resultado que se quer alcançar, pensando principalmente no protagonismo das pessoas.

### Ação 4.2 – Criar espaço de debate para aprofundamento de indicadores sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Coletivo Nacional	Político	Composição mista entre sociedade civil e governo	Pautando o debate nas reuniões nacionais	Não tendo uma estratégia específica para pautar o debate	Sensibilizando para que não percam o horizonte do projeto.
Educadores Populares	Cognitivo	Histórico	Acúmulo da prática	Ativismo	Criando espaço de discussão para aprofundar o debate sobre indicadores sociais
Governo	Econômico Político Apoio Técnico	Modelo de projeto	Economicamente	Teoria Positivista	Sensibilizando para o resultado que se quer alcançar, pensando nos processos intangíveis.

## ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Antes de realizar cada ação proposta, o grupo responsável pelo seu desenrolar deve refletir sobre esses efeitos, nas necessidades e buscar sempre que os resultados sejam expressivos. Esperamos que de fato haja alteração da relação do homem com o mundo em que vive, mas principalmente que o efeito social seja gerador de inovação e consciência crítica.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	No processo de avaliação dessa experiência, propõem-se alterações do ponto de vista subjetivo, intangível. Medida que ainda não tem um padrão, mas que são demandas surgidas na, e com, a comunidade e, portanto, aspectos políticos podem trazer efeitos negativos no primeiro momento, pois as pessoas estão habituadas a perceber o óbvio, o tangível.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Realizar uma medição de determinada política é muito difícil. E isso se torna mais complicado ainda quando não se tem um padrão normativo para seguir. Portanto, um fator primordial é a sustentação política do projeto. Uma questão importante que poderá ser feita para prevenir é garantir que o máximo de pessoas, organizações e movimentos façam parte do processo de criação desses referenciais teóricos, com discussão nos mais variados espaços.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Ficar atento ao cronograma de execução das ações
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o texto “Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas”, de Paulo de Martino Jannuzzi (2001), o principal risco de uma ação como esta, apesar de um arsenal de indicadores sociais pautados num referencial teórico prático, é “[...] superestimar o papel e a função dos Sistemas de Indicadores Sociais neste processo, como se a formulação e implementação de políticas públicas dependessem exclusiva ou prioritariamente da qualidade dos insumos informacionais”.

Outra questão é que, por mais acertado que possa ser o diagnóstico, ainda não é o suficiente para garantir uma implementação com eficácia e eficiência. E, de acordo com o autor, “a implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-la em ação, que podem potencializar ou criar barreiras adicionais à sua efetivação”. (JANNUZZI, 2001).

No processo descentralizado e sistemático de formação em direitos humanos realizado por coletivos estaduais, regionais e uma coordenação nacional, que compõem a RECID, identificou-se em suas análises avaliativas um campo abrangente no trabalho de formação social. Porém, e diante da capilaridade da experiência desenvolvida, precisam identificar

indicadores que dimensionem quantitativamente e qualitativamente os resultados de todo o processo já desenvolvido.

Em face desta percepção, se fez necessário mapear dados que possam identificar o alcance e potencialidades destas ações, assim como as possibilidades de transformação social que este trabalho possa fomentar.

A identificação dos NCs possibilitou a análise dos desafios a serem superados, avaliando os problemas em cada fase, sob a perspectiva do Plano Nacional em Direitos Humanos no que tange à educação não formal orientada pelos princípios de *emancipação* e *autonomia*. Ao diagnosticar as etapas dos impedimentos de indicadores que orientassem o alcance das ações, gerou-se ao trabalho de base a percepção da realidade concreta das populações acessadas nos processos de educação popular da Rede de Educação Cidadã.

Somente com a estruturação de uma investigação mais profunda, como esta desenvolvida, é possível perceber nas descrições de anúncio do problema suas causas e consequências – prevendo detalhes do processo de permanente sensibilização e formação de consciência crítica – e tornar viável mensurar os desdobramentos do trabalho realizado.

Não somente os processos de educação popular, numa sistemática metodológica freireana, mas também a participação democrática e cidadã, no campo formativo, sensitivo e de consciência crítica, desenvolvidos em diversas comunidades, grupos e movimentos sociais, possuem um amplo campo de ações coordenadas que precisam ser desenvolvidas dentro do plano de pesquisa levantado neste trabalho, rumando aos horizontes orientadores no PPP, já previstos pela equipe de educadores e educadoras sociais.

A delimitação das ações e tarefas dentro da perspectiva pesquisada a partir da experiência vivida, dos desafios levantados, e intrinsecamente expostas nos painéis, possibilita a verificação detalhada das possibilidades efetivas a serem consideradas pelo coletivo da RECID e a agilidade necessária dos grupos de trabalho na resolução do problema levantado.

Assim sendo, conclui-se que o mapeamento realizado pela equipe deste trabalho alcançou a investigação necessária para promover e identificar os indicadores que nortearão o PPP desenvolvido pela RECID, coerentes com a perspectiva metodológica no conjunto de programas, projetos e políticas.

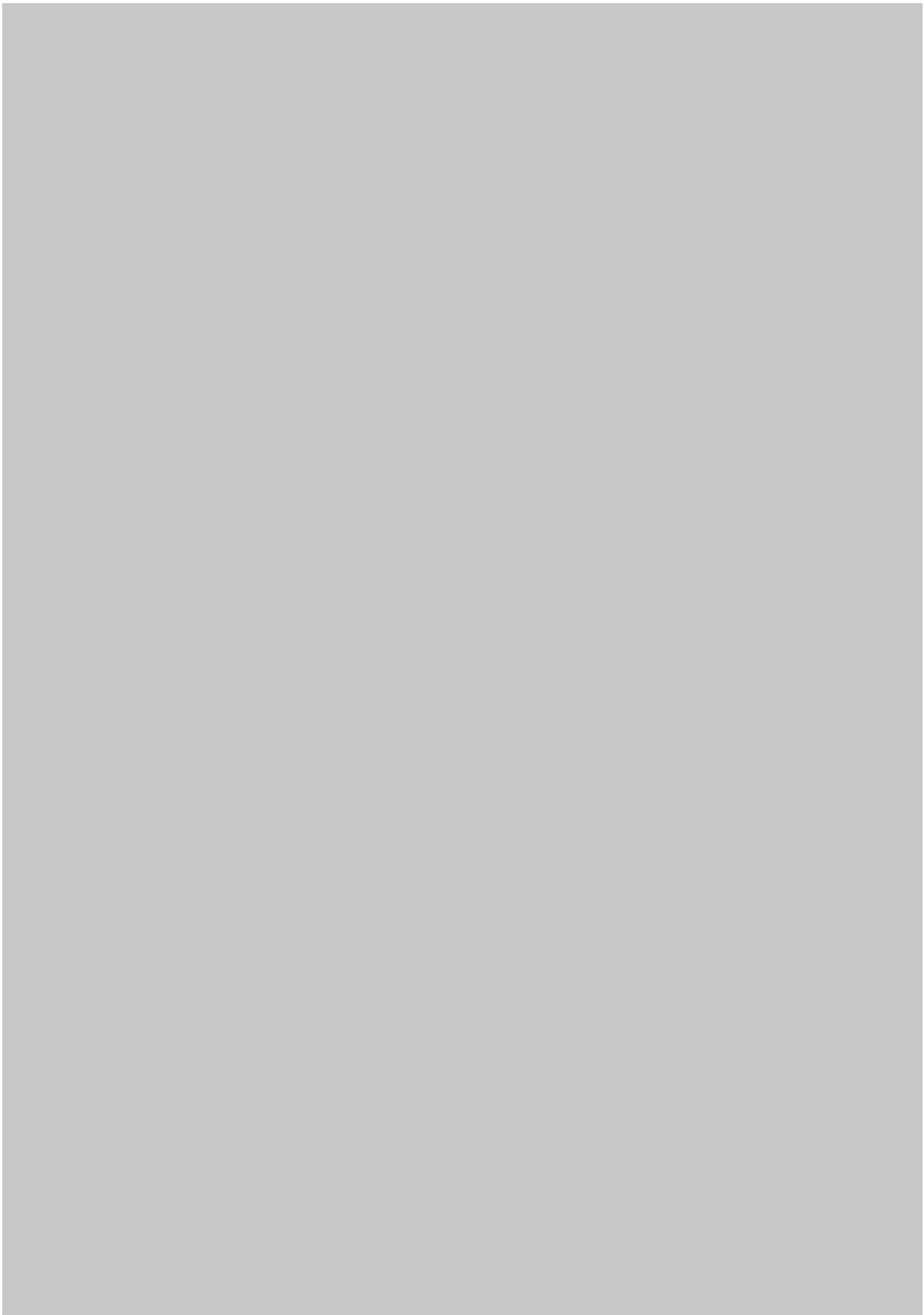
## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Unesco, 2007.
- \_\_\_\_\_. Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas. Brasília – DF: SNAS/SG, 2014.
- COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (Orgs.). *Gestão estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas: Alínea, 2015.
- DAGNINO, Renato. Metodologia de mapas cognitivos. In: *Gestão estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas: Átomo & Alínea, 2016.
- FARIA, Claudia F.; SILVA, Viviane P.; LINS, Isabella L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n.7 jan.-abr., 2012, p.249-284.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 56. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. Disponível em: <<http://www.cedeps.com.br/wp-content/uploads/2011/02/INDICADORES-SOCIAIS-JANUZZI.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.
- RECID. *Quem somos*. Projeto Político Pedagógico da Rede de Educação Cidadã. Disponível em: <<http://www.recid.org.br/quem-somos.html>>. Acesso em: 30 nov. 2015.
- UFMG. Relatório: aprimoramento de eventos da ALMG. UFMG: Departamento de Ciência Política, [s. d.].



## **CAPITULO IV**

### **DIFICULDADES DE ATENDIMENTO MÉDICO DA MULHER CADEIRANTE NAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE (UBS) DA CIDADE DE SÃO PAULO (VILA MEDEIROS)**



Ana Maria Frank Lourenço  
Orientadora: Alessandra Atti

## **ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA**

O presente trabalho pretende abordar a restrição no acesso da mulher cadeirante às Unidades Básicas de Saúde (UBS) da Cidade de São Paulo, em específico à UBS da Vila Medeiros.

A escolha desse problema foi fundamentada em uma pesquisa previamente realizada, em que foram avaliadas as condições de atendimento à mulher cadeirante nas UBS Vila Medeiros, Vila Ede, Jardim Brasil e Vila Sabrine, todas situadas no bairro da Vila Medeiros na Zona Norte.

A pesquisa apontou que nenhuma das UBSs pesquisadas dispõe de equipamentos especiais, tais como: mesa ginecológica automática, mamógrafo adaptável à altura da cadeira de rodas, *lifters* para transferir a paciente da cadeira de rodas à maca, entre outros. Tal pesquisa também apontou que tais UBSs não prestam atendimento aos sábados, o que dificulta ainda mais o acesso da mulher cadeirante às UBSs.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), 26,5% da população feminina do Brasil é portadora de alguma deficiência motora e 7% da mesma população é cadeirante. Tais percentuais reforçam a necessidade de discutir um dos direitos fundamentais da população brasileira: o direito à Saúde, garantido por lei.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu Art. 196, assegura a todos os cidadãos brasileiros o direito à saúde, e o Sistema Único de

Saúde (SUS) deve garantir a universalidade e a igualdade desses direitos, o que implica em acessibilidade a todos, sem distinção.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu Art. 9, garante a prioridade de atendimento à saúde da pessoa com deficiência, que, ao ser cerceado desse direito, sofre diversos prejuízos, principalmente a mulher cadeirante.

A pesquisa também apontou que a dificuldade de atendimento próximo à residência das cadeirantes é outro fator que dificulta a atenção e acompanhamento de sua saúde, já que elas precisam se locomover para as outras UBSs a fim de realizar atendimento médico.

O Mapa Censo Inclusão (2012), lançado pela prefeitura de São Paulo para reunir informações sobre quem são e onde vivem e quais serviços estão acessíveis às pessoas com deficiência em São Paulo, mostra que na microrregião de Vila Maria, Vila Guilherme e Vila Medeiros vivem 906 pessoas com deficiência.

Cadeirantes, mães e esposas, com vida sexual ativa, trabalham fora, estudam, entretanto têm o seu direito à saúde violado e desrespeitado!

A prefeitura de São Paulo criou o plano “São Paulo Mais Inclusiva”, que estabeleceu 70 ações a serem realizadas até 2016, divididas em cinco eixos estruturantes, dos quais destacamos:

**Acessibilidade:** Intervenções nos atributos do ambiente que, na relação com a pessoa com deficiência e mobilidade reduzida, promovem a equiparação de oportunidades com autonomia no acesso à informação, à mobilidade, à realização de procedimentos e participação de atividades desenvolvidas pelas diversas áreas e nos diferentes espaços.

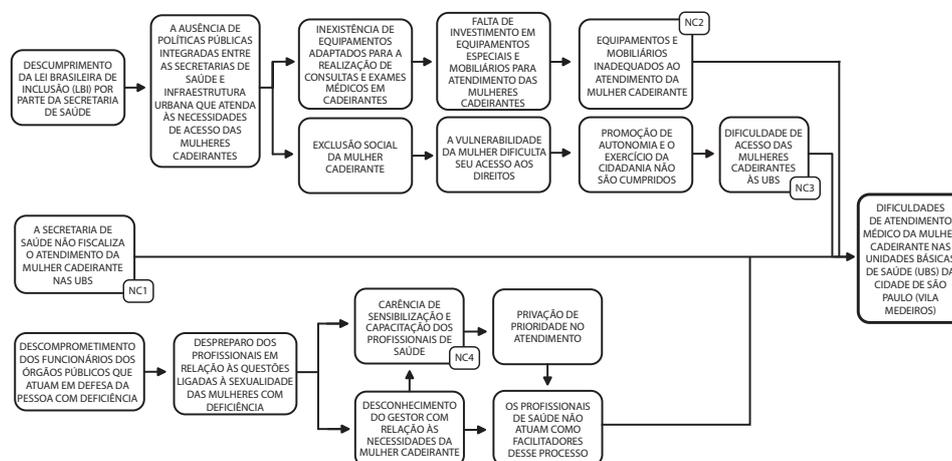
**Atenção à Saúde:** Fortalecimento e qualificação do atendimento integral e integrado da pessoa com deficiência a partir da implantação da Rede de Cuidados a Pessoa com Deficiência, que estabelece ações para prevenção, diagnóstico precoce e intervenção oportuna; habilitação e reabilitação; além de capacitação dos profissionais da saúde para o atendimento das pessoas com deficiência em todos os níveis do sistema de saúde.

Entretanto, até o momento da realização deste trabalho, não foram identificadas políticas públicas que garantam tanto a aquisição de equipamentos especiais para atendimento da mulher cadeirante nas UBS quanto o acesso e a locomoção da cadeirante à UBS.

Para além de políticas públicas, são necessárias ações intersetoriais voltadas para o rompimento de barreiras que limitem a participação das mulheres cadeirantes na sociedade.

## FLUXOGRAMA

Ator: Secretário Municipal da Saúde



## NÓS EXPLICATIVOS

A explicação estruturada do problema para o qual está se buscando solução neste trabalho apresenta um encadeamento de causas organizacionais sistematicamente em fluxos, a essas causas atribuímos o nome de nós explicativos.

Para compreender melhor os nós explicativos relacionados no fluxograma apresentado, descrevemos cada um deles a seguir.

### NE1 – A Secretaria de Saúde não fiscaliza o atendimento da mulher cadeirante nas UBS

A falta de um serviço que fiscalize os atendimentos realizados nas UBSs, e nesse caso em específico, na UBS da Vila Medeiros, contribui para que a

falta de equipamentos especiais para o atendimento médico e de coleta de exames da mulher cadeirante seja invisível perante a Secretaria de Saúde. Essa invisibilidade também dificulta o estabelecimento de políticas públicas voltadas para a saúde da mulher cadeirante.

### NE2 – A vulnerabilidade da mulher dificulta seu acesso aos direitos

O desconhecimento das necessidades de saúde das mulheres pelas UBS coloca a mulher cadeirante em uma condição de dupla vulnerabilidade: são mulheres e deficientes. A falta de acessibilidade física, o (não) olhar dos profissionais de saúde, o (não) saber dos direitos garantidos por lei, contribuem para torná-las mais vulneráveis.

### NE3 – Equipamentos e mobiliários inadequados ao atendimento da mulher cadeirante

A Unidade Básica de Saúde é a porta de entrada para a promoção da saúde e prevenção de doenças. A inexistência nas UBSs de equipamentos especiais para o atendimento da mulher cadeirante, tais como: mesas ginecológicas adaptadas ao atendimento de mulheres cadeirantes, mamógrafo adaptável à cadeira de rodas, lifters para transferir a mulher para a maca que garantam sua segurança e autonomia, balcões, mesas de atendimento e bebedouros com altura adequada, inviabilizam o acesso dessas mulheres à saúde. Ainda que o Plano Municipal de Saúde – 2014/2017 – tenha como objetivo a ampliação da atenção à pessoa com deficiência e assegure o acesso ao tratamento de reabilitação, incluindo fornecimento de órteses, próteses, o plano não prevê metas para compra de mobiliários e equipamentos especiais que atendam essa parcela da população.

### NE4 – Dificuldade de acesso das mulheres cadeirantes às UBS

Remover barreiras arquitetônicas, tanto nas imediações quanto nas próprias UBSs, é condição sine qua non para a promoção da autonomia e acessibilidade da mulher cadeirante ao sistema de saúde. A LEI Nº 13.146/15

que trata da Inclusão da Pessoa com Deficiência, no Capítulo III – Do Direito à Saúde, Art. 25, prescreve que:

Os espaços dos serviços de saúde, tanto públicos quanto privados, devem assegurar o acesso da pessoa com deficiência, em conformidade com a legislação em vigor, mediante a remoção de barreiras, por meio de projetos arquitetônicos, de ambientação de interior e de comunicação que atendam às especificidades das pessoas com deficiência física, sensorial, intelectual e mental.

Faz-se necessário comentar a necessidade de ações para além da Secretaria de Saúde, integrando outras secretarias que, trabalhando conjuntamente, garantam a remoção das barreiras impostas também na arquitetura da cidade.

#### NE5 – Descumprimento da Lei Brasileira de Inclusão por parte da Secretaria de Saúde (LBI)

A Secretaria de Saúde precisa acompanhar a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) que criou um cadastro de deficiente para elaboração de políticas públicas, punindo quem descumpra os direitos de pessoas com deficiência. A LBI, Capítulo III – do Direito à Saúde, Art. 24, assegura a atenção integral à saúde da pessoa com deficiência em todos os níveis de complexidade por intermédio do SUS, garantido acesso universal e igualitário:

É assegurado à pessoa com deficiência o acesso aos serviços de saúde, tanto públicos como privados, e às informações prestadas e recebidas, por meio de recursos de tecnologia assistida e de todas as formas de comunicação previstas no inciso V do art. 3º desta Lei. Art. 25. Os espaços dos serviços de saúde, tanto públicos quanto privados, devem assegurar o acesso da pessoa com deficiência, em conformidade com a legislação em vigor, mediante a remoção de barreiras, por meio de projetos arquitetônico, de ambientação de interior e de comunicação que atendam às especificidades das pessoas com deficiência física, sensorial, intelectual e mental.

A LBI resgata a pessoa com deficiência de uma situação de vulnerabilidade e a inclui na sociedade. O cumprimento de todos os artigos da lei garante uma vida plena com capacidade legal, com igualdade de condições em todos os aspectos da vida, derrubando barreiras da discriminação.

#### NE6 – A ausência de políticas públicas integradas entre as Secretarias de Saúde e Infraestrutura Urbana que atenda as necessidades de acesso das mulheres cadeirantes

A Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) é responsável pela manutenção, reforma, ampliação e construção de Unidade de Saúde, porém parece desconhecer as necessidades de acesso à saúde das mulheres cadeirantes. Para que esse acesso seja garantido, é indiscutível a necessidade de as Secretarias de Infraestrutura Urbana e Obras e de Saúde elaborarem políticas públicas que assegurem a garantia de acesso às UBSs. Sabe-se que o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência tem propostas de políticas públicas voltadas à pessoa com deficiência que abrangem todas as áreas da administração pública municipal direta, indireta e autárquica. Esse Conselho pode ser o elo entre as Secretarias de Saúde e de Infraestrutura Urbana e Obras, viabilizando a articulação entre as Secretarias de forma que atendam, inclusive, as diretrizes estabelecidas na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

#### NE7 – Os profissionais de saúde não atuam como facilitadores desse processo

É preciso que os profissionais da área da saúde, responsáveis pelo acolhimento da pessoa com deficiência, sejam capacitados para prestar atendimento especial de promoção e cuidado da saúde da mulher cadeirante nas UBS, identificando deficiências na prestação do serviço, buscando e apontando soluções. Entretanto, isso requer comprometimento e interesse dos profissionais, plano de capacitação e vontade política. O eixo “Atenção à Saúde”, do Plano “São Paulo Mais Inclusiva” (SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Saúde, 2016), prevê a realização de curso de formação em

acessibilidade para trabalhadores na área da Saúde, com vistas a aprimorar o acolhimento de pessoas com deficiência nos serviços. Cabe, porém, cobrar da prefeitura do Município sua implantação.

### NE8 – Promoção de autonomia e o exercício da cidadania não são cumpridos

A Lei N. 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, em seu Art. 1o, diz: “É instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania”. O Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu Art. 53, diz: “A acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social”. Ainda que existam instrumentos e leis que garantam a autonomia, a cidadania e a inclusão da pessoa com deficiência, tais garantias ainda estão longe de serem atendidas. Somente com uma maior fiscalização do Poder Público, cobrando providências e cumprimento da lei, a violência, o preconceito, o desrespeito e a negação da autonomia da mulher cadeirante deixarão de ser utopia para se tornar realidade.

### NE9 – Inexistência de equipamentos adaptados para a realização de consultas e exames médicos em cadeirantes

Ao perguntar para 44 mulheres cadeirantes se a UBS tem equipamentos adaptáveis para coleta de exames, todas as mulheres responderam não. Foi perguntado também se a UBS tem equipamento adaptável que permita realizar de forma adequada sua consulta médica, mais uma vez todas as mulheres responderam não. Isso mostra a dificuldade no atendimento à mulher cadeirante. Equipar as UBS de forma adequada vai garantir que os princípios da igualdade e de equidade para as pessoas com deficiência promovam a acessibilidade e a inclusão social, colaborando para que a mu-

lher cadeirante desfrute de uma vida com qualidade e inclusão. O Brasil é signatário da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, sendo que um dos propósitos principais da Convenção é o de promover, proteger e assegurar o usufruto de direitos humanos e liberdades fundamentais para as pessoas com deficiência. A dignidade da pessoa também é um valor que se destaca neste tratado e, para que isso se efetive, a igualdade foi eleita como uma regra de aplicação transversal em todos os artigos da Convenção, dado seu caráter de pilar de sustentação dos demais direitos.

#### NE10 – Despreparo dos profissionais em relação às questões ligadas à sexualidade das mulheres com deficiência

Existe um mito de que a pessoa deficiente é assexuada, não tem desejos, interesses e necessidades sexuais. Esse discurso contribui para o isolamento social da pessoa com deficiência, a colocando como pouco atraente, impossibilitada de manter um relacionamento amoroso e sexual, são tarjadas como estéreis ou ainda progenitoras de filhos com deficiência e incapazes cuidar dos filhos. A falta de preparo dos profissionais da saúde, dos médicos, tanto em sua formação básica como continuada, contribui potencializando o mito sobre a assexualidade da pessoa com deficiência. As garantias e a qualidade da assistência dispensada pelos profissionais da saúde devem ser as mesmas dispensadas aos demais pacientes, reconhecendo e respeitando os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres cadeirantes.

#### NE11 – Desconhecimento do gestor com relação às necessidades da mulher cadeirante

Os gestores da UBS desatentos com as questões inerentes à mulher cadeirante não identificam necessidades tampouco soluções para os problemas relacionados a atendimento e ao tratamento da cadeirante. Um exemplo disso é existência de atividades para prevenção de doenças e promoção da saúde e de uma rede disponível de reabilitação de deficiência física, Acupuntura e Homeopatia, mas que muitas mulheres desconhecem a presta-

ção desses serviços, oferecidos nas UBSs, por falta de comunicação e comprometimento dos gestores, que não acompanham nem fiscalizam as UBS. Logo, os gestores precisam centrar suas ações nas dificuldades de acessos das mulheres cadeirantes, priorizando a assistência integral e equitativa.

### NE12 – Descomprometimento dos funcionários dos órgãos públicos que atuam em defesa da pessoa com deficiência

Essa conclusão foi evidenciada em uma reunião mensal do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência na Câmara Municipal de São Paulo, onde ocorreu uma plenária sobre “A Mulher deficiente e os avanços nas leis” em março de 2016. Durante a plenária, foi perguntado para as mulheres cadeirantes se seus direitos já haviam sido desrespeitados por algum profissional da UBS e em qual situação. Muitos foram os relatos da falta de humanização e prioridade para as 44 mulheres cadeirantes que responderam à pergunta, todas relataram a falta de comprometimento dos funcionários no atendimento e acolhimento. O descaso não para por aí. Ao questionar-se a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida sobre em quais UBS na Cidade de São Paulo há atendimento com o aparelho específico, como cama ginecológica para a mulher deficiente, a Secretaria respondeu que não possuía tal informação. Ao fazer a mesma pergunta à Ouvidoria do SUS, após 2 meses aguardando a resposta, esta disse não poder passar qualquer informação. Nota-se que a motivação e o comprometimento dos funcionários deixam a desejar quando o assunto é a pessoa com deficiência. Segundo Cecílio (2004) não é fácil entender o olhar do outro para a mesma ação, pois seu olhar é formado por sua história construída ao longo de sua vida. O gestor tem de construir mecanismos de gestão para que possa motivar o profissional a cooperar nesse processo.

### NE13 – Exclusão Social da mulher cadeirante

A diversidade humana deve ser valorizada em todos os setores, garantindo acesso a todos, nos mais diversos ambientes. Todas as pessoas com as

mais variadas características devem transitar com autonomia, e a deficiência deve ser um conceito em evolução que resulte da interação entre estas pessoas e da remoção das barreiras que impedem a sua plena e efetiva participação na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

A vulnerabilidade ao qual a mulher cadeirante está sujeita afeta ainda mais a imagem que a mesma tem de si. Seus direitos são desrespeitados e sua participação social é quase anulada. O caminho para inclusão certamente é a afirmação dos direitos da mulher cadeirante. A lei 7.699/06 que trata da Inclusão da Pessoa com Deficiência garante que todos os órgãos públicos devam prestar atendimento prioritário e desenvolver políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência. A mesma Lei pune e condena a discriminação da pessoa com deficiência.

#### NE14 – Carência de sensibilização e capacitação dos profissionais de saúde

Apesar de alguns avanços para formação continuada dos profissionais da saúde, ainda há um distanciamento da prática de ações voltadas à pessoa com deficiência. Assim, há necessidade de educação permanente para os profissionais que atuam nas UBSs de São Paulo, objetivando resignificar seus perfis de atuação, para implantação e fortalecimento da atenção à saúde no SUS, sensibilizando-os quanto a importância de incorporar a discussão sobre os direitos humanos da pessoa com deficiência em seu cotidiano profissional.

#### NE15 – Privação de prioridade no atendimento

O imaginário coletivo ainda nutre certo distanciamento da pessoa com deficiência quando acredita que elas continuam trancadas dentro de suas casas, numa redoma perfeita e segura. É importante esclarecer que o atendimento prioritário é previsto pela Lei Federal nº 10.048/00, mas a mesma Lei não garante o atendimento da mulher cadeirante na UBS próxima à sua residência, já que muitas vezes as UBS que estão localizadas próximas à residência da cadeirante não possuem equipamentos e mobiliários especiais para seu atendimento, obrigando a cadeirante a se deslocar por longos caminhos até outra UBS. Dito isso, é preciso que a Secretaria Municipal de

Saúde tenha um olhar para além da Lei, dando condições ao atendimento especial para a cadeirante em toda e qualquer UBS.

### NE16 – Falta de investimento em equipamentos especiais e mobiliários para atendimento das mulheres cadeirantes

Os equipamentos e mobiliário fornecidos para as UBS não atendem as necessidades da mulher cadeirante, dificultando a consulta e o exame. Tal apontamento faz referência a violações da LBI, que prevê às deficientes físicas serviços de saúde que assegurem seu acesso. A necessidade aqui levantada não é por um espaço exclusivo de atendimento, e, sim, uma inclusão da mulher cadeirante às UBSs já existentes.

## IDENTIFICAÇÃO DOS NÓS CRÍTICOS

De acordo com COSTA (2013), “a gestão estratégica exige o compromisso de se atuar sobre problemas e situações como algo preciso e operacional”.

Ao analisar o fluxograma proposto que relaciona as causas levantadas, a partir do problema para o qual o esse trabalho busca solução, foram identificados 4 nós críticos.

COSTA (2013) diz que:

[...] os nós críticos são os nós explicativos de um fluxograma que cumprem simultaneamente as seguintes condições:

- a) Devem ser centros práticos de ação, isto é, o ator que declara o problema pode atuar prática, efetiva e diretamente sobre eles sem precisar atuar sobre suas causas;
- b) Se resolvidos ou desatados, terão alto impacto sobre o problema declarado;
- c) Devem ser centros oportunos de ação política, ou seja, seu ataque é politicamente viável durante o período definido pelo ator como relevante e a ação possui uma relação custo-benefício favorável.

Nesse trabalho, as causas que merecem atenção da gestão são:

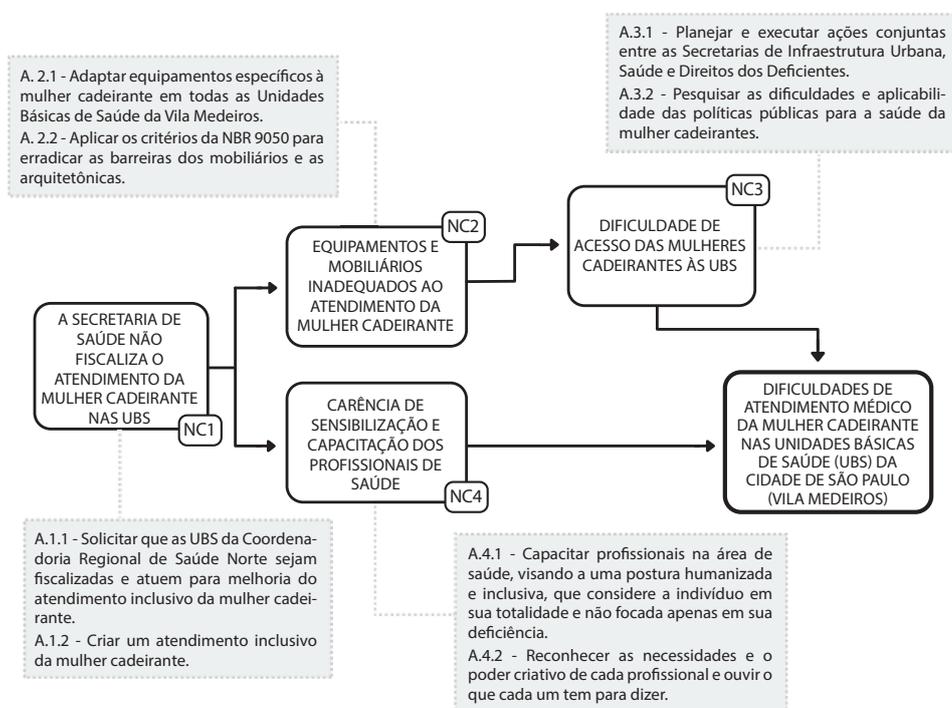
**NC1:** A Secretaria de Saúde não fiscaliza o atendimento da mulher cadeirante nas UBS;

**NC2:** Equipamentos e mobiliários inadequados ao atendimento da mulher cadeirante;

**NC3:** Dificuldade de acesso das mulheres cadeirantes às UBS;

**NC4:** Carência de sensibilização e capacitação dos profissionais de saúde.

## ÁRVORE DO PROBLEMA



## Nós críticos e ações para solucionar o problema

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 - A Secretaria de Saúde não fiscaliza o atendimento da mulher cadeirante nas UBS.	Solicitar que as UBS da Coordenadoria Regional de Saúde Norte sejam fiscalizadas e atuem para melhoria do atendimento inclusivo da mulher cadeirante. Criar um atendimento inclusivo da mulher cadeirante.	Melhoria no atendimento à mulher cadeirante. Garantia da aplicação da LEI que trata da Inclusão da Pessoa com Deficiência.
NE2 - Equipamentos e mobiliários inadequados ao atendimento da mulher cadeirante.	Adaptar equipamentos específicos à mulher cadeirante em todas as Unidades Básicas de Saúde da Vila Medeiros. Aplicar os critérios da NBR 9050 para erradicar as barreiras dos mobiliários e as arquitetônicas.	Identificar as fragilidades que impedem sua acessibilidade mostrando os pontos que precisam de adequações.
NE3 - Dificuldade de acesso das mulheres cadeirantes às UBS.	Planejar e executar ações conjuntas entre as Secretaria de infraestrutura urbana, saúde e direitos dos deficientes. Pesquisar as dificuldades e aplicabilidade das políticas públicas para a saúde da mulher cadeirante.	Valorizar o respeito à dignidade, à autonomia, a sua plena participação na sociedade.
NE4 - Carência de sensibilização e capacitação dos profissionais de saúde.	Capacitar os profissionais da área da saúde, visando a uma postura humanizada e inclusiva, que considere o indivíduo em sua totalidade e não focada apenas em sua deficiência. Reconhecer as necessidades e o poder criativo de cada profissional e ouvir o que cada um tem para dizer.	Aplicação de acessibilidade plena e o respeito aos acessos aos mesmos bens e serviços disponíveis a todos os cidadãos.

## PLANO DE AÇÃO

### NE1 – A Secretaria de Saúde não fiscaliza o atendimento da mulher cadeirante nas UBS

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A1.1 - Solicitar que as UBS da Coordenadoria Regional de Saúde Norte sejam fiscalizadas e atuem para melhoria do atendimento inclusivo da mulher cadeirante.	Fazer pesquisa de satisfação da usuária deficiente nas UBS.	Funcionário para realizar ações de educação permanente com vistas à qualificação contínua do cuidado à pessoa com deficiência.	12	Secretaria Municipal de Saúde.
A1.2 - Criar um atendimento inclusivo da mulher cadeirante.	Criar um programa de acolhimento "Posso Ajudar", com a participação dos trabalhadores da UBS.	Profissional para dar os cursos, aulas e palestras sobre acolhimento da pessoa com deficiência, junto aos profissionais da UBS.	Contínuo	Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência.

### NE2 – Equipamentos e mobiliários inadequados ao atendimento da mulher cadeirante

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A2.1 - Adaptar equipamentos específicos à mulher cadeirante em todas as Unidades Básicas de Saúde da Vila Medeiros.	Levantar necessidades de adequação das UBS quanto à acessibilidade e estudar cronograma para adequação.	Funcionário para a pesquisa nas UBS	Permanente	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência.
A2.2 - Aplicar os critérios da NBR 9050 para erradicar as barreiras dos mobiliários e as arquitetônicas.	Estabelecer critérios e parâmetros técnicos para a integração das pessoas com deficiência na UBS.	Funcionário para avaliar as condições e barreiras de mobiliários e arquitetônicas das UBS	Permanente	Secretaria Municipal de Saúde.

### NE3 – Dificuldade de acesso das mulheres cadeirantes às UBS

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.3.1 - Planejar e executar ações conjuntas entre as Secretaria de infraestrutura urbana, saúde e direitos dos deficientes.	Criar programa que garanta o acesso, ingresso e permanência da pessoa com deficiência em todos os serviços oferecidos à comunidade.	Funcionário para reunião com a Secretaria de Infraestrutura, Saúde e Direitos dos Deficientes e os membros do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência.	12	Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência.
A.3.2 - Pesquisar as dificuldades e aplicabilidade das políticas públicas para a saúde da mulher cadeirante.	Pesquisar os órgãos de proteção da pessoa com deficiência, como: Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência.	Funcionário da coordenadoria de Projetos de Inclusão. Material didático e de apoio para as atividades.	8	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência.

### NE4 – Carência de sensibilização e capacitação dos profissionais de saúde

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.4.1 - Capacitar os profissionais da área da saúde, visando a uma postura humanizada e inclusiva, que considere o indivíduo em sua totalidade e não focada apenas em sua deficiência.	Promover a formação e capacitação continuada de recursos humanos especializados no atendimento à pessoa com deficiência.	Funcionário para viabilizar a disponibilidade da agenda e organizar as reuniões conforme as necessidades.	8	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência.
A.4.2 - Reconhecer as necessidades e o poder criativo de cada profissional e ouvir o que cada um tem para dizer.	Promover curso de capacitação em acessibilidade e aplicar questionário para conhecer as necessidades dos profissionais.	Funcionário para aplicar o questionário e coletar informações, apresentar os resultados e fazer palestra para a formação e capacitação.	8	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência.

## ANÁLISE DE ATORES

### Ação 1.1 – Solicitar que as UBS da Coordenadoria Regional de Saúde Norte sejam fiscalizadas e atuem para melhoria do atendimento inclusivo da mulher cadeirante

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Municipal de Saúde.	Controla o cotidiano das UBS.	Desconhecimento da forma de tratamento com acessibilidade da mulher cadeirante.	Verificando como pode aplicar a acessibilidade no atendimento da mulher cadeirante.	Não fiscalizando a acessibilidade no atendimento da mulher cadeirante.	Dialogar com a Secretaria Municipal da Saúde para a efetiva fiscalização.

### Ação 1.2- Criar um atendimento inclusivo da mulher cadeirante

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Municipal de Saúde	Recursos financeiros da Secretaria Municipal de Saúde	O não acolhimento da mulher cadeirante por falta de capacitação dos funcionários que atuam nas UBS.	Viabilizando a capacitação dos funcionários das UBS.	Não viabilizando e despendendo os recursos necessários para a capacitação.	Despertar o interesse pelo investimento em capacitação para melhoria do atendimento à mulher cadeirante.

### Ação 2.1 – Adaptar equipamentos específicos à mulher cadeirante em todas as Unidades Básicas de Saúde da Vila Medeiros

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Municipal de Saúde	Recursos financeiros necessários para a aquisição de equipamentos	Falta de recursos	Demandar mapeamento de todas as UBS que não possuem equipamentos específicos para atendimento da mulher cadeirante.	Não viabilizar recursos para a aquisição de equipamentos.	Definir como atividade prioritária o mapeamento e elaborar cronograma de execução.

### Ação 2.2 – Aplicar os critérios da NBR 9050 para erradicar as barreiras dos mobiliários e as arquitetônicas

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Municipal de Saúde	Recursos financeiros e políticos	Desconhecimento da barreira e do mobiliário com acessibilidade.	Articular ações entre as Secretarias de Saúde e Infraestrutura Urbana e Obras.	Não fazendo a avaliação das barreiras arquitetônicas e de mobiliário.	Demandar tarefas que objetivem conhecer as barreiras arquitetônicas e de mobiliário.

### Ação 3.1- Planejar e executar ações conjuntas entre as Secretaria de Infraestrutura Urbana, de Saúde e de Direitos dos Deficientes

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretários Municipais de Saúde, de Infraestrutura Urbana, de Saúde e de Direitos dos Deficientes.	Recursos financeiros, humanos e políticos.	Desconhecem o funcionamento da UBS para a acessibilidade.	Fomentar as políticas públicas para a saúde da mulher cadeirante.	Resistência para a não aplicação da acessibilidade nas UBS.	Apoiar os funcionários para realização do projeto de inclusão.

### Ação 3.2 – Pesquisar as dificuldades e aplicabilidade das políticas públicas para a saúde da mulher cadeirante

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Municipal de Saúde	Recursos financeiros, humanos e políticos.	Burocracia	Demandando levantamento e aplicação das Leis de inclusão da pessoa com deficiência	Falta de organização e comprometimento	Mobilizar para o comprometimento

### Ação 4.1 – Capacitar os profissionais da área da saúde, visando a uma postura humanizada e inclusiva, que considere o indivíduo em sua totalidade e não focada apenas em sua deficiência

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Municipal de Saúde.	Recursos financeiros, humanos e políticos.	Recurso humano limitado.	Demandando a criação de cursos para atualização e desenvolvimento dos profissionais da Saúde.	Desinteresse dos funcionários na atualização e capacitação profissional.	Coordenar para que não haja negociações prejudiciais ao governo.

### Ação 4.2 – Reconhecer as necessidades e o poder criativo de cada profissional e ouvir o que cada um tem para dizer

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Municipal de Saúde.	Recursos financeiros, humanos e políticos.	Pressão para cumprir as metas.	Demandar serviços que possibilitem a abertura de um canal efetivo e eficiente de comunicação entre os funcionários das UBS e a Secretaria Municipal de Saúde.	Desinteresse com a sensibilização.	Acompanhar o plano de ação das atividades deste ator.

## ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	A maioria das ações propostas poderá ser realizada com a estrutura já existente no Poder Público, não demandando novos recursos ou materiais. Algumas visam somente à ampliação do diálogo entre gestores através de grupos intersetoriais e a capacitação de servidores, a fim de criar um ambiente inclusivo, não discriminatório e com acessibilidade nas UBS da Zona Norte de São Paulo. As ações propostas não geram efeitos indesejáveis, trazem efeitos positivos de inclusão social com a capacitação dos funcionários e médicos para o atendimento à mulher cadeirante.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Para inclusão das pessoas com deficiência, é necessário observar aspectos técnicos para implementação de normas de acessibilidade. Os aspectos jurídicos serão alicerçados quando do cumprimento das leis que protegem as pessoas com deficiência. Não há efeitos negativos, as ações são para a inclusão e a cidadania plena da mulher cadeirante.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O ponto fraco é o descumprimento da Lei nº 13.146/15 – Lei Brasileira de Inclusão – LBI e consequentemente a pouca potência regulatória para fazer cumpri-la, pela falta de um decreto regulatório.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Diálogo constante entre as Secretarias de Planejamento, de Infraestrutura Urbana e Obras, de Saúde e Direitos da Pessoa com Deficiência. Formação e humanização permanente do corpo médico e dos trabalhadores da UBS.
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Os recursos disponíveis não são suficientes para a realização do projeto que visa fortalecer a inclusão social e a cidadania plena da mulher cadeirante.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo pretendeu contribuir de forma significativa para perceber que existem muitas leis, decretos e portarias de proteção e prevenção e órgãos governamentais, que auxiliam a pessoa com deficiência, e que o Poder Público é o principal responsável pela aplicação das Leis, mas muitas vezes deixa de cumprir esse papel pela falta de fiscalização para com o cumprimento de direitos garantidos por Lei.

Todas as causas que resultaram no problema aqui estudado foram evidenciadas ao aplicar um questionário a 44 mulheres que participavam de uma reunião do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência na Câmara Municipal de São Paulo, que teve como tema “A Mulher deficiente e os avanços nas leis”, em março de 2016. De acordo com a pesquisa, as

necessidades de saúde de mulheres cadeirantes não são reconhecidas pelos serviços prestados pelas UBS, sobretudo em relação aos aspectos relativos a sua segurança e autonomia e a sua dupla vulnerabilidade: ser mulher e ter uma deficiência. As narrativas das 44 mulheres revelaram experiências de rejeição pela equipe médica, falta de acessibilidade física, mobiliário inadequado, comunicação e atitudes pouco receptivas dos profissionais dos serviços de saúde, caracterizando a vulnerabilidade e a falta de acessibilidade.

O Brasil é signatário da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, um tratado internacional de direitos humanos com força jurídica, rompendo a abordagem baseada no assistencialismo e incorporando os direitos civis e políticos a uma lei universal. Entretanto, das mulheres entrevistadas, poucas reconhecem seus direitos garantidos na Lei. As Leis de acessibilidade asseguram a atenção integral à saúde da pessoa com deficiência, garantido acesso universal e igualitário, mas seu cumprimento ainda é utopia, uma vez que não existe multa nem fiscalização.

As UBS da Zona Norte de São Paulo carece de acessibilidade física e comunicacional na prestação dos serviços, causados pela falta de sensibilização e capacitação dos profissionais de saúde. A falta de comprometimento no atendimento das necessidades da mulher cadeirante resulta em espaços físicos, mobiliários e equipamentos inadequados, despreparo e falta de habilidade dos profissionais para realizar um atendimento humanitário e inclusivo.

Essa necessidade é comprovada nos relatos feitos pelas mulheres entrevistadas, que acreditam serem necessárias mudanças expressivas, para além da melhoria no atendimento prestado pelos funcionários: acessibilidade, maior número de médico e mais vagas no estacionamento. Outro fator que carece atenção, apontado pelas entrevistadas, é o tempo de espera para uma consulta, que varia de três meses a seis meses, na especialidade clínico geral e ginecologia. O tempo de espera para fazer exames também é expressivo, de seis meses a um ano.

As necessidades apontadas pelas mulheres cadeirantes precisam estar contextualizadas numa política de capacitação permanente, que garanta a inclusão pela gestão participativa. A acessibilidade deve ser o eixo nortea-

dor das capacitações em saúde nas UBS, pois considera a articulação dos saberes e as práticas, assegurando a atenção integral à saúde da pessoa com deficiência em todos os níveis, respeitando a mulher cadeirante e/o seu acolhimento humanizado, garantindo o acesso universal e igualitário.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. *Estatuto da Pessoa com Deficiência*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *Constituição de 1988: Direito à Saúde*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira; MENDES, Taniella Carvalho. Propostas alternativas de gestão hospitalar e o protagonismo dos trabalhadores: por que as coisas nem sempre acontecem como os dirigentes desejam? *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v.13, n.2, 2004.

CONVENÇÃO Internacional dos Direitos das pessoas com deficiência. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/publicacoes/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

IBGE: Censo 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?tema=censodemog2010\\_defic](http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?tema=censodemog2010_defic)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de coordenação das Subprefeituras. Mapa Censo Inclusão 2012. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/pessoa\\_com\\_deficiencia/Pessoas\\_com\\_Deficiencia.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/pessoa_com_deficiencia/Pessoas_com_Deficiencia.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Dados demográficos. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados\\_demograficos/index.php?p=12758](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

SÃO PAULO. Secretária Municipal Saúde. Plano São Paulo Mais Inclusiva. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/>>

upload/pessoa\_com\_deficiencia/SP\_Mais\_Inclusiva\_70\_acoes\_final.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. UBS Integral: Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/noticias/?p=165332>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. UBS Vila Medeiros. Disponível em: <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/saude/organizacao/0005/Unid\\_Munic\\_Saude\\_Zona.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/saude/organizacao/0005/Unid_Munic_Saude_Zona.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Cartilha de assistência à saúde da pessoa com deficiência. Disponível em: <[http://bvsm.sau.de.gov.br/bvs/publicacoes/atencao\\_saude\\_pessoa\\_deficiencia\\_sus.pdf](http://bvsm.sau.de.gov.br/bvs/publicacoes/atencao_saude_pessoa_deficiencia_sus.pdf)>. Acesso em: 05 de jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Como lidar com as pessoas com deficiência. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/acessibilidade/Como-lidar.html>>. Acesso em: 05 de jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal da Saúde. Manual Técnico de enfermagem. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/enfermagem/ManualTecnico\\_NormasRotinas\\_2013.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/enfermagem/ManualTecnico_NormasRotinas_2013.pdf)>. Acesso em: 05 de jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Gestor. Equipamento de saúde. Disponível em: <<http://conselhogestor-vmvg.blogspot.com.br/p/blog-page.html>>. Acesso em: 05 de jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência. Propostas. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/pessoa\\_com\\_deficiencia/conselho/propostas/index.php?p=11356](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/pessoa_com_deficiencia/conselho/propostas/index.php?p=11356)>. Acesso em: 05 de jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Subprefeitura Vila Medeiros. Relatórios estatísticos (E-SIC). Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/vila\\_maria\\_vila\\_guilherme/acesso\\_a\\_informacao/index.php?p=50133](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/vila_maria_vila_guilherme/acesso_a_informacao/index.php?p=50133)>. Acesso em: 05 de jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério Público de São Paulo. Guia prático de acessibilidade. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/GuiaPraticoDeAcessibilidade.pdf>>. Acesso em: 05 de jun. 2016.

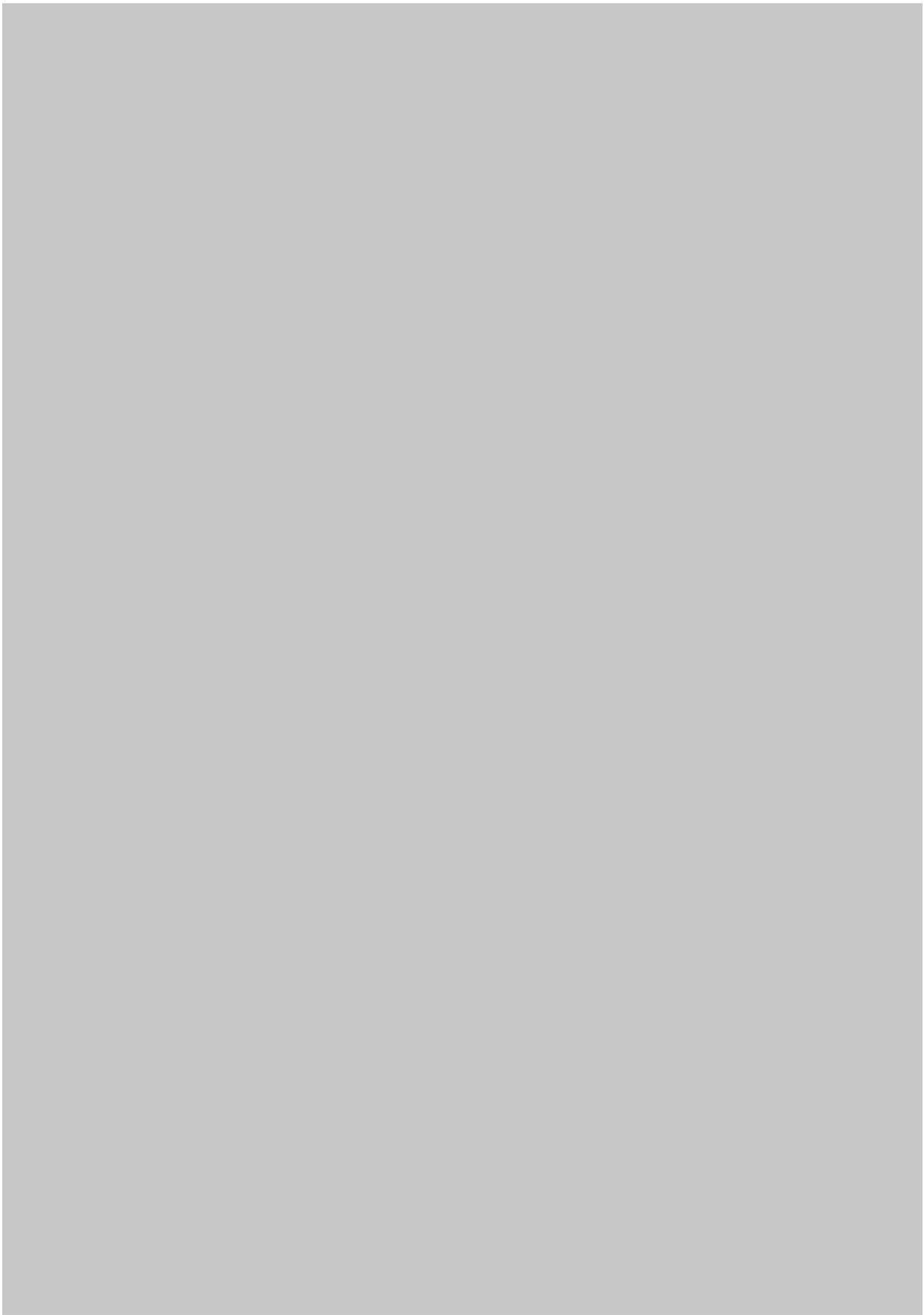
\_\_\_\_\_. Análise das Conferências Nacionais. Cartilha de avanços das Políticas Públicas da Pessoa com deficiência. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/livro-avancos-politicas-publicas-pcd.pdf>>. Acesso em: 05 de jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Manual de legislação em saúde da pessoa com deficiência. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/legislacao\\_deficiencia.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/legislacao_deficiencia.pdf)>. Acesso em: 05 de jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Rede de Assistência da supervisão técnica e saúde região norte, compras e editais. Disponível em: <<http://vmvg.spdmafilias.org.br/compras-e-editais/>>. Acesso em: 05 de jun. 2016.

## **CAPÍTULO V**

### **FORNECIMENTO IRREGULAR E INSUFICIENTE DE ÁGUA POTÁVEL EM BAIROS ALTOS, MUNICÍPIO DE JABOTICABAL-SP**



Alisson XXXX  
Aparecida Conceição Ferreira da Silva  
Deoclecio Ribeiro dos Santos  
Juliana Faria Caetano  
Orientadora: Maria Cristina Briani

## **INDICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA**

O problema que será analisado neste trabalho é o “Fornecimento irregular e insuficiente de água potável nos Bairros Altos”, no município de Jaboticabal.

A partir de seguidos episódios de interrupções do abastecimento de água potável em alguns bairros, foram realizados estudos técnicos preliminares pela PMJ e pelo SAEEJ, no qual foi possível apontar algumas razões do problema do fornecimento irregular e insuficiente de água potável aos bairros situados na camada territorial mais elevada da cidade, a saber:

- a. Ineficiência no planejamento da rede de distribuição para fazer a água chegar aos domicílios dos novos loteamentos;
- b. Falhas no planejamento, que não apontaram a necessidade de aumentar a pressão da água na tubulação;
- c. Tubulação inadequada para suportar a pressão necessária;
- d. Falta de equipamento de pressurização da água na tubulação;
- e. Não foi exigida das empresas loteadoras a construção de poços profundos e, em alguns casos, não foram instaladas bombas de captação nos reservatórios de água de determinados bairros.

O ator responsável pela resolução do problema é a Prefeitura Municipal, por meio da autarquia do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAEJ) de Jaboticabal-SP.

### Justificativa

O problema de gestão dos recursos hídricos tem sido muito discutido em diversos municípios, especialmente na região Sudeste, que tem vivenciado um período de estiagem inédito em sua história recente. A falta de planejamento e visão de futuro de muitas gestões, atrelada às mudanças climáticas, revelou a fragilidade dos sistemas de captação e, especialmente, a ineficiência do modo como tem sido administrado esse recurso natural.

E, nesse sentido, o município de Jaboticabal também tem presenciado uma fase difícil, difícil para a administração pública, mas, especialmente, para os cidadãos que se veem privados desse recurso básico para a sobrevivência e dignidade humana.

A questão que se revela no município de Jaboticabal não tem como principal problema a falta de água, mas, sim, problemas na captação e distribuição do recurso em bairros novos, localizados em regiões com maior declive. Ocorre que as gestões anteriores liberaram novos loteamentos sem cobrar contrapartida e, tão pouco, exigir, nas diretrizes para liberação dos empreendimentos, adequações suficientes que garantissem o fornecimento adequado e de longo prazo para tais locais, através de construção de poço profundo e instalação de bombas de água.

Após um breve estudo, foi possível constatar a liberação de mais de 7.300 unidades residenciais nos bairros de Regiões Altas, solicitando apenas construção de reservatórios e ligação diretamente na rede pública existente. Contudo, com o aumento de moradias na região, foi revelada a omissão da gestão, pois não havia pressão suficiente para levar a água para essa região. Sobre isso, supõe-se que houve negociatas entre as empresas loteadoras e antiga gestão para a liberação de tais loteamentos. Contudo, sobre tais questões, o que pôde ser feito pela atual gestão foi encaminhar os relatórios ao Ministério Público para que houvesse investigação se houve fraudes ou falhas nos processos de liberação dos loteamentos.

Outro agravante foi em relação à água captada, que teve uma diminuição causada pela queda do volume do Aquífero Guarani. Para se ter uma ideia, em 2012 eram captados 170 m<sup>3</sup>/hora e, atualmente, diminuiu para 50 m<sup>3</sup>/hora.

Além disso, as administrações anteriores deixaram como herança o sucateamento da autarquia SAAEJ, que está endividada e com seus equipamentos em péssimas condições. Sendo assim, a construção de um novo poço profundo na região é dificultada pela falta de recursos; dessa forma, o problema requer não apenas medidas de longo prazo, mas também ações emergenciais, já que os moradores têm cotidianamente o corte de água, sem aviso prévio, que, por sua vez, chega a durar dias.

Nesse sentido, visando atender os direitos fundamentais da população jaboticabalense, será desenvolvido essa proposta de trabalho.

#### Principais efeitos e riscos político-administrativos, sociais ou econômicos que a existência e a continuidade do problema escolhido acarretam

A não resolução do problema acarretará efeitos de curto e longo prazo e, por sua vez, as consequências dar-se-ão no viés social e político para atual gestão. A falta de água tem resultado em protestos de moradores e diversas reportagens na mídia local e regional, acarretando o desgaste da imagem da equipe de governo e, especialmente, da credibilidade e eficiência do SAAEJ, que alguns cogitam a privatização.

Contudo, o principal problema é a privação de direitos básicos dos cidadãos, pois a falta de água gera diversos infortúnios aos moradores, que são famílias de trabalhadores, com crianças e idosos que necessitam do recurso e não têm a possibilidade de buscar água ou comprar caminhões de água particular para abastecer as caixas-d'água.

Os temas aqui apresentados serão melhor desenvolvidos através dos painéis explicativos e fluxogramas. No fluxograma a seguir são apresentados os principais *nós explicativos* do problema, ou seja, os elementos que direta ou indiretamente influenciaram a chegada ao nosso problema central. Também há o destaque para os *nós críticos*, já que esses são os elemen-

tos em que o autor (prefeitura) pode atuar e, se solucionados, o resultado será o fim do problema, sem desgaste político e social.

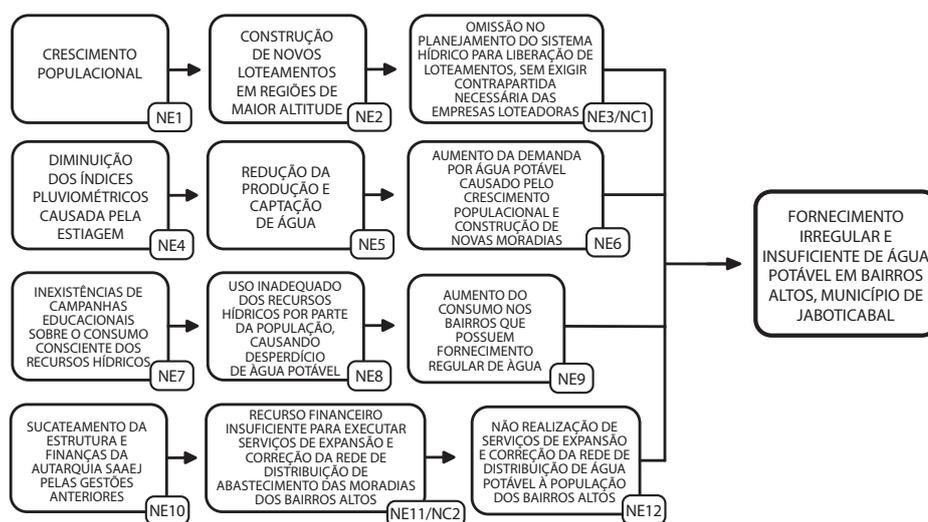
## Metodologia

A metodologia consiste em, detectado e identificado o problema principal, buscar as cadeias causais que levaram a ele, de forma a entender o fluxo para então propor ações que levem a soluções de cada uma dos elos causais.

Este estudo nos permitiu identificar quatro fatores principais que levaram ao problema de fornecimento, irregular e insuficiente, de água aos bairros em questão, diante dos quais foram desenvolvidas e propostas um conjunto de ações que, para sua efetivação e êxito, envolve a participação de atores, como diversas secretarias da prefeitura, a Câmara de Vereadores, a SAAEJ e a população, enquanto sociedade civil organizada, enquanto membro do Comitê Gerenciador da Crise Hídrica na elaboração, execução, monitoramento e avaliação do trabalho.

## FLUXOGRAMA

Ator: Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAEJ



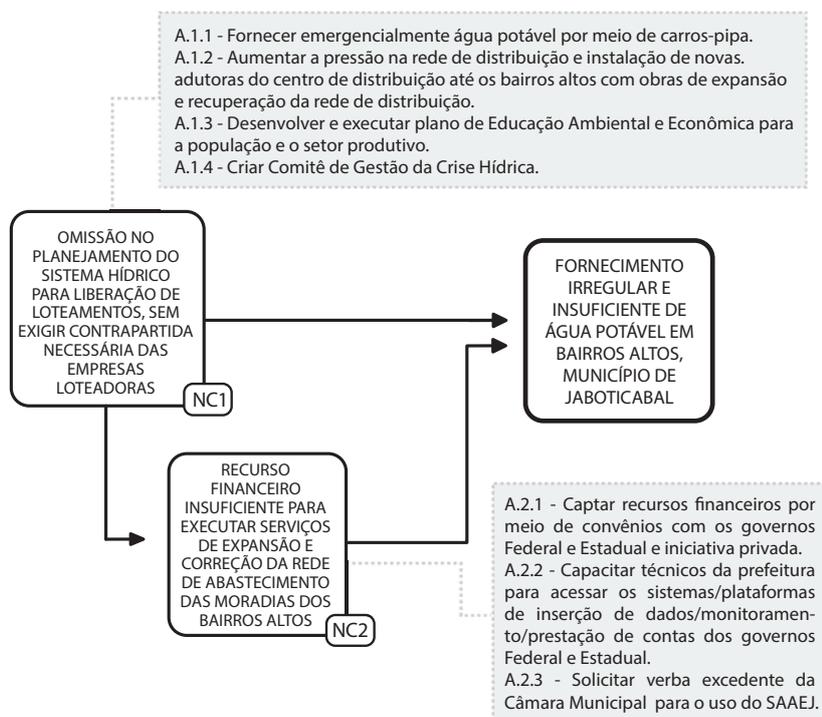
## COMENTÁRIOS ANALÍTICOS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

Nós Explicativos	Explicação
1. Crescimento populacional	Apesar do crescimento lento, é possível constatar pelos dados do IBGE que no ano 2000 a população era de 67.408, em 2010 era de 71.662 e a estimativa para 2015 era de 75.820. Tal aumento leva uma maior demanda por atendimento de infraestrutura e políticas públicas que devem ser observadas pelo gestor.
2. Construção de novos Loteamentos em regiões de maior altitude	Com o aumento populacional, há maior demanda por moradias. Com os projetos de habitação e maior facilidade de conquista da casa própria, assim novos bairros são construídos, havendo uma expansão territorial. No caso de Jaboticabal, alguns loteamentos foram liberados em regiões de relevo mais íngreme, que necessita de sistema de bombeamento de água até tais regiões.
3. Omissão no Planejamento do Sistema Hídrico para liberação de loteamentos, sem exigir contrapartida necessária das empresas loteadoras	As gestões municipais liberaram a construção de loteamentos, de acordo com os interesses próprios e para o seu governo, como novas arrecadações de impostos, e sofrendo pressões de construtoras, mesmo sem haver um planejamento adequado para a garantia do fornecimento de água em tais regiões. Também não foi solicitada às construtoras, como contrapartida, a construção de poços de armazenamento nem de captação de água.
4. Diminuição dos índices pluviométricos causada pela estiagem	No ano de 2015, o estado de São Paulo sofreu um forte período de estiagem, diminuindo a potência de captação das principais fontes: Córrego Rico e dos poços profundos do Aquífero Guarani.
5. Redução da Produção e Captação de Água	Não foram executados pelas gestões anteriores projetos de prevenção em relação às crises climáticas, prevenindo criar sistema de reservas. Tampouco foram desenvolvidos projetos de preservação de nascentes e da mata ciliar dos principais córregos da cidade. Ao contrário, a construção de estradas rurais destruiu diversas nascentes e houve aumento do desmatamento, não havendo incentivo ao setor produtivo/empresarial a utilizar mais água de reuso, bem como estimular novas fontes de captação.
6. Aumento da demanda por água potável causado pelo crescimento populacional e construção de novas moradias	Como no nó explicativo 4, a estiagem ocasionou a diminuição na produção e captação de água, o que foi agravado pela ausência de políticas de prevenção como ação estratégica.
7. Inexistências de Campanhas Educacionais sobre o consumo consciente dos recursos hídricos	Durante a gestão anterior, não foram realizadas campanhas educacionais sobre a importância do consumo consciente dos recursos hídricos. Mesmo quando a situação já estava latente, não foram tomadas iniciativas para amenizar o problema. A conscientização do consumo consciente deve ser permanente e trabalhado por diversos setores da gestão em uma ação integrada.
8. Uso inadequado dos Recursos Hídricos por parte da população, causando desperdício de água potável	A população jaboticabalense produz um elevado consumo de água potável; é utilizada água potável para lavar quintais, calçadas, sem controle do desperdício. O uso inadequado também foi constatado dentro dos setores da administração pública.
9. Aumento do consumo nos bairros que possuem fornecimento regular de água	Desdobramento do nó explicativo nº 7 e nº 8. A falta de consciência e de informação da população ocasionou o aumento do consumo, ao mesmo tempo em que ocorria a diminuição de captação, resultando numa crise.
10. Sucateamento da estrutura e finanças da autarquia Saaej pelas gestões anteriores	A autarquia passa por uma crise financeira desde que assumiu atribuições que eram, anteriormente, da Prefeitura, como a coleta de lixo. Contudo, quando essa atribuição foi transmitida ao Saaej, os recursos não vieram juntos, levando ao aumento de custos da autarquia, sem aumento de receita. Além disso, não foi reposto materiais nem feita a manutenção na estrutura do Saaej.
11. Recurso financeiro insuficiente para executar serviços de expansão e correção da rede de distribuição de abastecimento das moradias dos bairros altos	Como não havia um planejamento de prevenção, não há recursos disponíveis e suficientes para a realização de obras necessárias e imediatas. Retomando o nó crítico 3, a contrapartida, que deveria ser cobrada das construtoras, foi assumida pelo Poder Público, sem ter condições de realizar as obras e instalações necessárias.
12. Não realização de serviços de expansão e correção da rede de distribuição de água potável à população dos bairros altos	A rede de distribuição da cidade carece de manutenção, ocorrendo falhas em adutoras com frequência. Além disso, não houve serviços de expansão da rede de forma adequada, mas sim uma gestão de "improvisos", a técnica implementada para levar água até os bairros mais altos era insuficiente, com a diminuição da pressão da captação também não havia pressão suficiente para elevação da água.

## EXPLICAÇÃO DOS NÓS CRÍTICOS

Nós Críticos	Explicação
1. Omissão no Planejamento do Sistema Hídrico para liberação de loteamentos, sem exigir contrapartida necessária das empresas loteadoras	A ineficiência no planejamento e a liberação de loteamentos foram constatadas como nós críticos, pois ocasionaram problemas graves para a gestão. Em análise de todos os loteamentos liberados desde o ano de 2010, foi constatado que a gestão municipal não solicitou a construção de reservatórios elevados por parte das construtoras. As contrapartidas necessárias somente foram exigidas de construções públicas do governo federal, como o Minha Casa, Minha Vida.
2. Recurso financeiro insuficiente para executar serviços de expansão e correção da rede de distribuição de abastecimento das moradias dos bairros altos	A prefeitura municipal passa por um período de endividamento e diminuição de captação de receita. Através disso, como citado anteriormente, está a transferência, à autarquia, da responsabilidade pela coleta do lixo da cidade, no entanto, sem repasse de recursos para este fim, acarretando mais um custo ao já combalido orçamento da mesma. Com isso, aumentou os gastos da autarquia, sem aumento de receita. Além disso, nos últimos anos, a gestão tem sido de sucateamento e precarização da instituição. Supõe-se que haja interesse em privatizar a autarquia.

## ÁRVORE DO PROBLEMA



### Quadro demonstrativo da árvore do problema

Nó Crítico	Ação	Resultado	Atores
NC1 - Omissão no Planejamento do Sistema Hídrico para liberação de loteamentos, sem exigir contrapartida necessária das empresas loteadoras	A.1.1 - Fornecer emergencialmente água potável por meio de carros-pipa.	Garantir o abastecimento mínimo aos moradores enquanto outras ações são desenvolvidas.	Saaej
	A.1.2 - Aumentar a pressão na rede de distribuição e instalação de novas adutoras do centro de distribuição até os bairros altos com obras de expansão e recuperação da rede de distribuição.	Compensar o desnível gravitacional dos bairros altos em relação à central de distribuição e aumentar o fornecimento de água.	Saaej
	A.1.3 - Desenvolver e executar plano de Educação Ambiental e Economia para a população e o setor produtivo.	Consientizar a população do uso adequado da água potável fornecida pela prefeitura e diminuição do consumo.	PMI/SMC/SME/SMMA/SMG/ SMAJ
	A.1.4 - Criar Comitê de Gestão da Crise Hídrica.	Propor melhoria no fornecimento de água, com maior participação de representantes da sociedade civil./ Propor diálogo com a Sabesp sobre preço do m <sup>3</sup> da água. Promover ciclo de debates com empresários dos diversos setores da cadeia produtiva com vistas ao uso racional e economia de água na produção.	SMG/SMRI/CV/SCO/SME/SMAJ/MCID/SMC/SMMA/Sabesp/Semp
NC2 - Recurso financeiro insuficiente para executar serviços de expansão e correção da rede de distribuição de abastecimento das moradias dos bairros altos	A.2.1 - Captar recursos financeiros, por meio de convênios com os governos Federal e Estadual e iniciativa privada.	Obter recursos financeiros por meio de programas de financiamento dos governos Federal e Estadual.	Saaej/SMAJ/SMG/SMF
	A.2.2 - Capacitar técnicos da prefeitura para acessar os sistemas/plataformas de inserção de dados/monitoramento/prestação de contas dos governos Federal e Estadual.	Qualificar técnicos com habilidade para manusear os sistemas e plataformas de programas dos governos Federal e Estadual.	Saaej
	A.2.3 - Solicitar verba excedente da Câmara Municipal para uso do Saaej.	Obter recurso para desenvolver ações emergenciais.	SMG/SMRI/Saaej/CV

## PLANO DE AÇÃO

### NC1 – Omissão no Planejamento do Sistema Hídrico para liberação de loteamentos, sem exigir contrapartida necessária das empresas loteadoras

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.1.1 - Fornecer emergencialmente água potável por meio de carros-pipa.	A.1.1.1 - Cadastrar residências nas quais a água não chega ou chega em quantidade insuficiente.	SMSU - R\$ 1.000,00 Saaej - R\$ 1.500,00 Total - R\$ 2.500,00	45 dias	Superintendente da Saaej e Secretário de Serviços Urbanos
	A.1.1.2 - Disponibilizar carros-pipas para distribuição de água nas residências em que o produto não chega ou chega em volume insuficiente	SMSU - R\$ 150.000,00 Saaej - R\$ 200.000,00 Saaej - R\$ 100.000,00	10 meses	Superintendente da Saaej e Secretário de Serviços Urbanos
A.1.2 - Aumentar a pressão na rede de distribuição e instalação de novas adutoras do centro de distribuição até os bairros altos, com obras de expansão e recuperação da rede de distribuição.	A.1.2.1 - Verificar as condições da rede de distribuição localizada nos bairros altos.	Total - R\$450.000,00	6 meses	Superintendente da Saaej e Secretário de Serviços Urbanos
	A.1.2.2 - Construir 02 novas adutoras	Saaej - R\$170.000,00 Total - R\$170.000,00	10 meses	Superintendente da Saaej e Secretário de Serviços Urbanos
	A.1.2.3 - Comprar e instalar 02 equipamentos para aumentar a pressão na tubulação "Bustters".	Saaej - R\$ 35.000,00 Total - R\$ 35.000,00	6 meses	Superintendente da Saaej e Secretário de Serviços Urbanos
	A.1.2.4 - Trocar a tubulação existe e inadequada.	Saaej - R\$ 120.000,00 Total - R\$ 120.000,00	10 meses	Superintendente da Saaej e Secretário de Serviços Urbanos
	A.1.2.5 - Colocar e ligar a tubulação nas residências sem conexão com a rede pública de distribuição	Saaej - R\$ 175.000,00 Total - R\$ 175.000,00	6 meses	Superintendente da Saaej e Secretário de Serviços Urbanos
A.1.3 - Desenvolver e executar plano de Educação Ambiental e Economia de água	A.1.3.1 Identificar os pontos de uso inadequado e indevido de água potável residencial e industrial	Saaej - R\$ 3.000,00 Total - R\$ 3.000,00	3 meses	Superintendente da Saaej
	A.1.3.2 - Desenvolver material gráfico de orientação para o consumo racional de água para população em geral e setor produtivo.	SMC - R\$ 5.000,00 Total - R\$ 5.000,00	1 mês	Secretário de Comunicação
	A.1.3.3 - Apresentar ciclo de palestras nas escolas municipais, estaduais e privadas sobre uso consciente da água.	SME - R\$ 2.000,00 Saaej - R\$ 10.000,00 SMMA - R\$ 2.000,00 SMRI - R\$ 1.000,00 Total - R\$15.000,00	3 meses	Superintendente da Saaej, Secretários de Comunicação, Educação e Relações Institucionais.
A.1.4 - Criar Comitê de Gestão da Crise Hídrica	A.1.4.1 - Convidar as entidades civis e empresariais para participação em reunião preparatória de constituição do Comitê de Gestão da Crise Hídrica.	SMG - R\$ 10,00 SMRI - R\$ 20,00 Saaej - R\$ 100,00 SMC - R\$ 750,00 Total - R\$ 880,00	30 dias	Secretários de Governo, Relações Institucionais e Superintendentes da Saaej
	A.1.4.2 - Propor minuta de Projeto de Lei instituindo o CGCH.	SMAJ - R\$ 350,00 Saaej - R\$ 100,00 SMRI - R\$ 100,00 Total - R\$ 550,00	30 dias	Secretário de Assuntos Jurídicos e Superintendente da Saaej
	A.1.4.3 - Encaminhar e acompanhar a votação do Projeto de Lei de criação e instalação do CGCH.	SMG - R\$ 100,00 SMRI - R\$ 100,00 Total - R\$ 200,00	30 dias	Secretários de Governo, Relações Institucionais, Superintendente da Saaej e Presidente da Câmara de Vereadores.
	A.1.4.4 - Dar posse aos integrantes do CGCH.	SMG - R\$ 1.000,00 Total - R\$1.000,00	10 dias	Chefe do Executivo, Secretários de Governo, Relações Institucionais e Superintendente da Saaej
	A.1.4.5 - Cadastrar as residências com problemas de falta ou insuficiência na distribuição de água.	SMG - R\$ 750,00 SMSU - R\$4.500,00 Saaej - R\$ 5.000,00 Total - R\$ 10.250,00	90 dias	Superintendente da Saaej e Secretário de Serviços Urbanos.
	A.1.4.6 - Iniciar os trabalhos do CGCH.	SMSU - R\$150.000,00 Saaej - R\$ 250.000,00 Total - R\$ 350.000,00	10 meses	Secretário de Serviços Urbanos e Superintendente da Saaej
Subtotal Geral		R\$ 1.198.380,00		

## NC2 – Recurso financeiro insuficiente para executar serviços de expansão e correção da rede de distribuição de abastecimento das moradias dos bairros altos

Ação	Tarefas	Recursos necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.2.1 - Captar recursos financeiros, por meio de convênios com os governos Federal, Estadual e iniciativa Privada	A.2.1.1 - Desenvolver projetos de infraestrutura para melhoramento e expansão da rede de distribuição de água potável aos bairros altos.	Saaej - R\$ 1.000.00	1 mês	Superintendente da Saaej
		Total - R\$ 1.000.00		
A.2.2 - Capacitar técnicos da Prefeitura para acessar os sistemas/plataformas de inserção de dados/monitoramento/prestação de contas, dos governos Federal e Estadual	A.2.2.1 - Qualificar técnicos para desenvolvimento de projetos e operacionalização dos sistemas dos governos Federal e Estadual.	Saaej - R\$ 3.320.00 SMSU - R\$ 1.660.00 SMRI - R\$ 1.660.00	10 dias	Superintendente da Saaej, Secretário de Serviços Urbanos e Secretário de Relações Institucionais
		Total - R\$ 6.640.00		
A.2.3 - Solicitar recurso excedente da Câmara Municipal para uso do Saaej	A.2.3.1 - Elaborar minuta de projeto para encaminhar à Câmara de Vereadores.	SMAJ - R\$ 500.00 Total - R\$ 500.00	5 dias	Secretário de Assuntos Jurídicos.
	A.2.3.2 - Acompanhar tramite do PL na Câmara de Vereadores na 1ª e 2ª votação.	SMG - R\$ 100.00 SMRI - R\$ 100.00 Saaej - R\$ 100.00 Líder do Governo na Câmara - R\$ 100.00	4 sessões 1 mês	Secretário de Governo, Secretário de Relações Institucionais, Superintendente da Saaej e Líder da Bancada.
		Total - R\$ 400.00		
	A.2.3.3 - Elaborar e apresentar planilha de custos da Saaej.	Saaej - R\$ 500.00 Total - R\$ 500.00	20 dias	Superintendente da Saaej
		A.2.3.4 - Elaborar e apresentar à CV planilha de Custos da PMJ e de transferência para a CV.		
	Total - R\$ 900,00			
Subtotal Geral		R\$ 9.940,00		
Total Geral das ações empreendidas – NC1 = R\$ 1.198.380.00 + NC2 -R\$ 9.940,00 = R\$ 1.208.320.00				

## ANÁLISE DE ATORES

### Ação 1.1 – Fornecer emergencialmente água potável por meio de carros-pipa

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1.1 - Saaej	Próprios	Disponibilidade de prestador de serviço emergencial	Dar celeridade ao processo de contratação	Demorar em efetivar o contrato	Fiscalizar a gestão

### Ação 1.2 – Aumentar a pressão na rede de distribuição e instalação de novas adutoras do centro de distribuição até os bairros altos, com obras de expansão e recuperação da rede de distribuição

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1.2 - Saej	Próprios	Tempo da Licitação e execução da obra	Dar celeridade ao processo/ minimizar erros na licitação e acompanhar cotidianamente a execução da obra	Demorar em realizar a licitação/Licitação com erros podendo gerar recursos/Não fiscalizar a execução da obra	Fiscalizar e acompanhar todo o trâmite do processo de licitação, contratação e execução da obra
	Proveniente de convênio	Efetivar o convênio/ liberar recurso proveniente do convênio	Elaborar proposta com exatidão do objeto a ser executado/Monitorar a tramitação da análise da proposta/Contratar a empresa para execução da obra	Elaborar mal o projeto/ Não acompanhar o trâmite da análise da proposta/ Não contratar rapidamente a empresa para execução da obra	Capacitar e qualificar os técnicos para elaborar projetos e utilização das plataformas de convênio Federal e Estadual/ Monitorar o processo em todas as etapas

### Ação 1.3 – Desenvolver e executar plano de Educação Ambiental e Economia para a população dos bairros altos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1.3 PMJ	Recursos do Tesouro	Não conseguir dar a devida importância à questão junto ao conjunto de secretários	Tornar claro que esta é uma ação de governo	Não ser enfático na cobrança de resultados	Manter informado periodicamente o Governo
A.1.3 SMC	Orçamento da secretaria	Não produzir materiais adequados e em tempo para exposição e distribuição ao público-alvo	Apresentar à equipe e ao CGCH, inicialmente, a proposta de materiais e, posteriormente, disponibilizar os materiais prontos	Demorar na produção e apresentação da proposta de materiais e na produção e disponibilização destes	Desenvolver em parceria com a CGCH calendário de execução de cada etapa/fiscalizar e cobrar cumprimento de prazos
A.1.3 SME	Orçamento da secretaria	Calendário Escolar	Disponibilizar as Unidades Escolares para a equipe de comunicação, apresentar o Programa de Educação Ambiental de Jaboticabal/ Tratar a questão como tema transversal e interdisciplinar dentro da proposta curricular	Não organizar e preparar as unidades escolares para receber a equipe do Peaj	Desenvolver em parceria com a SMC/CGCH calendário de execução de cada etapa/fiscalizar e cobrar cumprimento de prazos
A.1.3 SMMA	Orçamento da secretaria	Qualidade das informações produzidas/Não ter técnicos suficientes para desenvolver o programa	Definir informações e dados que constarão no programa/ disponibilizar técnicos para o Peaj	Não participar de reuniões de planejamento do Peaj/ Fornecer informações e dados imprecisos/Não disponibilizar técnico para participar do Peaj	Elaborar relatórios de acompanhamento e avaliação das etapas e resultados da ação
A.1.3 SMG	Orçamento da secretaria	Não exercer devidamente a coordenação do processo/ Não acompanhar o processo/Não cobrar os resultados	Participar do processo como principal interessado no êxito do Peaj/Coordenar o processo	Não coordenar o processo/Não cobrar resultados/Não avaliar	Manter informado da programação, ações e apresentar resultados
A.1.3 SMAJ	Orçamento da secretaria	Não viabilizar a proposta de minuta de Lei/Não produzir proposta de minuta de Lei adequada às necessidades do Peaj	Assessorar o Governo quanto a legislação necessária/ Informar a abrangência da legislação do Peaj/Dar celeridade à produção da minuta de Lei	Não participar das reuniões preparatórias de constituição do CGCH e Peaj/Não dialogar com as demais secretarias/Não prestar informações ao Governo	Encaminhar as demandas de ordem jurídica à SMAJ/ Solicitar assessoria à SMAJ/ Acompanhar a formulação da proposta de minuta de Lei/subsidiando-a com informações de caráter técnico-específico
A.1.3 Semp	Próprio	Queda na produção/ser omissos quanto ao seu papel social	Participar do processo/ estimular a economia no uso do recurso/desenvolver processo econômico do uso do recurso e para o reuso da água	Não se envolver no debate/não ser pró-ativo quanto a questão	Cobrar posicionamento do setor quanto a questão/ Fiscalizar o setor quanto ao uso indevido do recurso/ Cria regras específicas para o setor

## Ação 1.4 – Criar Comitê de Gestão da Crise Hídrica

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1.4 SMG	Orçamento da secretaria	Não arrebatar participação da SCO/Não valorar a participação da SCO/Não dominar o tema relativo ao CGCH – Ser generalista/Não acreditar na gestão compartilhada/Não dialogar com o setor produtivo	Valorar a gestão compartilhada/Conhecer pessoas da SCO/Conhecer as entidades da SCO/apontar resultados da ação do CGCH/Apontar a importância e responsabilidade do CGCH/introduzir no debate o setor produtivo	Não dar a independência e autonomia que o CGCH necessita/Não valorar a participação da SCO/Não demonstrar conhecimento do tema e do papel do CGCH/Não reconhecer as funções consultiva, fiscalizadora, propositiva e deliberativa do CGCH	Atuar como parceiro nas questões referente à política de captação/distribuição de água potável, bem como políticas de consumo inteligente, adequado e consciente do recurso hídricos e preservação do Meio Ambiente/Formar parceria permanente com a SMMA
A.1.4 SMRI	Orçamento da secretaria de Governo	Não conhecer as entidades e representantes da SCO e do setor produtivo/Não ter bom trâmite na CV/Não dialogar com as demais secretarias	Ser secretaria articuladora intragovernamental/Fazer articulação com a CV/Articular com as entidades da SCO e setor produtivo	Não articular com a SCO, CV, secretarias do Governo e setor produtivo/Não coordenar o processo associado à SMG	Fornecer os dados e informações por ela solicitadas para que possa coordenar o processo e manter o Governo informado.
A.1.4 CV	Orçamento da Câmara	Não reconhecer a importância do CGCH/Oposição sistemática ao governo	Dar celeridade ao trâmite do PL na Câmara/Aprovar o PL do CGCH/Participar das reuniões de constituição do CGCH/Reconhecer a importância do CGCH para as políticas públicas de Recursos Hídricos de Jaboticabal	Propor emendas ao texto do PL que o desfigure ou mude o objeto/demorar em votar o PL/Não participar das reuniões de constituição do CGCH/Não aprovar o PL do CGCH/Pedir vista ao PL	Manter relações cordiais/Manter diálogo/Líder de governo na Câmara/manter base do Governo informada
A.1.4 SCO	Orçamento da secretaria	Nenhum	Organizar a comunidade/Participar da constituição dos projetos CGCH e Peaj	Faltar liderança/Não ter representatividade/Não participar do processo	Dar suporte às organizações/Promover reuniões de trabalho e esclarecimento dos projetos
A.1.4 SME	Orçamento da secretaria	Calendário escolar/Resistência dos profissionais/Introdução do tema nos currículos	Disponibilizar as UEs/ Capacitar profissionais	Não disponibilizar as UEs/Não colocar no calendário escolar/Não introduzir no currículo	Dar suporte para a realização de reuniões/ Apresentar projeto aos profissionais
A.1.4 SMAJ	Orçamento da secretaria	Conhecimento técnico sobre o tema	Participar das reuniões de constituição do CGCH/ Participar das reuniões do Peaj/Dar celeridade à proposta de minuta de Lei	Não participar das reuniões de constituição do CGCH/Atrasar a proposta da minuta da Lei	Cobrar informações da minuta da Lei/Manter o Governo e SMRI informados
A.1.4 MICD	Orçamento da secretaria	Disponibilizar recursos/Tempo para análise de projetos	Dar celeridade à análise de projetos/Orientar técnicos da PMJ/Não disponibilizar Técnicos para proferir palestras	Recusar o projeto/Atrasar repasses/Indisponibilizar técnicos para capacitação	Cadastrar município nos sistemas/Monitorar os sistemas/Apresentar os projetos
A.1.4 SMC	Orçamento da secretaria	Recursos insuficientes/Não produção informativo	Alocar recursos para o programa/produzir material informativo sobre o CGCH	Produzir material inadequado ao público-alvo/Demorar em produzir material específico/Não disponibilizar técnicos para acompanhar o programa	Cobrar informações, avaliações sobre o programa
A.1.4 SMMA	Orçamento da secretaria	Recursos insuficientes/ Déficit de profissionais para o programa e produzir informações técnicas	Alocar recursos para o programa/Disponibilizar técnicos para o programa/ Produzir informações técnicas que fundamentem o programa	Não alocar recursos necessários ao programa/ Planejamento ineficaz/ Não disponibilizar técnicos	Apresentar laudos técnicos/Informar o Governo e SMRI do desenvolvimento do programa
A.1.4 Sabesp	Próprio	Desconhecida/Viés político	Dialogando com a PMJ e Saaej	Não dialogar com a PMJ e Saaej/Não apresentar planilhas de custo	Chamar para o diálogo/ demonstrar planilhas de custo
A.1.4 Semp	Próprio	Manter volume da produção/Custo da produção encargos e insumos	Participar do diálogo/Propor soluções/Contribuir com as ações do CGCH	Não participar do CGCH/ Não ser pró-ativo/Não dialogar	Chamar par o diálogo/ fiscalizar o setor/ estabelecer conjunto de regras para o setor

### Ação 2.1 – Captar recursos financeiros por meio de convênios com os governos Federal, Estadual e iniciativa privada

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.2.1 Saaej	Orçamento próprio	Insuficiência de recurso/Incapacidade técnica para elaboração de Receita igual custeio/ Equipamentos ultrapassados/ Inexistência de equipamento.	Capacitar e qualificar técnicos para elaboração de projetos/ Formalizar convênio técnico financeiro com outros entes da federação/ Realinhar orçamento/ Reduzir custos operacionais administrativos e operacionais.	Não qualificar técnicos/Não formalizar convênios/Designar pessoal não qualificado para a função/Não realinhar orçamento/Não planejar próximo período/Manter planilha de custo administrativo e operacional/Não desenvolver projeto/Não comprar equipamentos.	Cobrar a apresentação e projetos/Cobrar qualificação de técnicos/ Monitorar novo plano de ação/Auxiliar no controle de receitas e gastos/acompanhar o planejamento/ Cobrar informações de desenvolvimento e resultado de ações.
A.2.1 SMAJ	Orçamento da secretaria	Não ter autonomia sobre o projeto e o ator.	Subsidiar os técnicos da Saaej nas questões legais/ Estabelecer parceria com a autarquia.	Não estabelecer parceria com a autarquia/ Não acompanhar o desenvolvimento do processo jurídico do projeto.	Solicitar informações do desenvolvimento do projeto.
A.2.1 SMG	Orçamento próprio	Insuficiência de recursos/Receita igual custeio/ Gerenciamento do processo de desenvolvimento do projeto.	Cadastrar o município junto à União e Estado/Disponibilizar informações sobre o déficit no referido bairro sobre o fornecimento de água.	Não efetuar cadastro do município junto à União e Estado/Não disponibilizar informações sobre o fornecimento de água no referido bairro.	Manter toda a equipe da SMG em sincronia com o desenvolvimento do projeto/Cobrar da Saaej informações das fases de desenvolvimento do projeto.

### Ação 2.2 – Capacitar técnicos da Prefeitura para acessar os sistemas/plataformas de inserção de dados/monitoramento/prestação de contas dos governos Federal e Estadual

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.2.2 Saaej	Orçamento da Saaej	Inexistência de técnicos qualificados para desenvolvimento de projetos no padrão exigidos pelo conveniente/ operacionalizar plataformas e sistemas de convênio/Cadastrar autarquia na plataforma de convênio	Qualificar e capacitar servidores/ Promover cursos de capacitação/ Desenvolver projetos/ Fazer parceria com secretarias do município que já desenvolveram projetos junto aos sistemas de convênio	Inviabilizar parcerias com secretarias do município/ Indisponibilizar servidores para qualificação e capacitação/Não desenvolver projetos/ Desenvolver projetos ineficientes e falhos/ Não planejar	Cobrar disponibilização de servidores para cursos de qualificação e capacitação/Monitorar as ações de qualificação e capacitação de servidores/Cobrar apresentação de projetos/Monitorar manuseio de plataformas/sistemas de convênio da Saaej/Manter reuniões de trabalho e avaliação permanente com superintendente da Saaej

### Ação 2.3 – Solicitar recurso excedente da Câmara Municipal para uso do desenvolvimento do projeto

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.2.3 SMG	Orçamento da secretaria, Orçamento Geral da PMJ	Minoria no parlamento/ Articulação frágil no parlamento/Não haver excedente de recurso na Câmara/Câmara se recusar.	Articular junto aos parlamentares/ Apresentar análise de planilha de custos de anos anteriores da Câmara/Instrumentalizar Líder do Governo na Câmara/Apresentar projeto específico onde será utilizado o recurso/Participação do CGCH e SCV/Participação direta do Chefe do Executivo	Não ter boa relação com a Câmara/Não manter informado o Líder do Governo no parlamento/ Não ter fundamentos para apresentar custos/Não contar com o apoio do CGCH e SCO/Não apresentar o projeto específico	Automonitorar-se/ Ser cobrado pela SRI/Socializar desenvolvimento e resultados/Manter periódicas reuniões de trabalho/Manter Chefe do Executivo permanentemente informado
A.2.3 SMRI	Orçamento da secretaria	Trânsito irregular junto ao parlamento/	Manter constante diálogo com parlamentares/ Considerar as observações dos parlamentares/Reunir-se sempre com parlamentares para esclarecimentos/Produzir e apresentar relatórios para fundamentar a solicitação/Articular Câmara, Saaej, SCO e secretarias municipais	Não dialogar com o parlamento/Ser intransigente/Não dominar o projeto/Não articular a SCO, Saaej, secretarias e Câmara/ Não apresentar projeto e planilhas/Não manter informada a SMG, Chefe do Executivo, SCO e Saaej	Reunir-se periodicamente/ Acompanhar e monitorar desenvolvimento e resultado de cada etapa/ Cobrar resultados
A.2.3 Saaej	Orçamento da Saaej	Não ter projeto definido/Não ter planilhas de custo/ Não ter relatórios que demonstrem situação-problema/ Não comprovar necessidade e urgência da obra	Apresentar projeto geral e específico/Apresentar planilhas de receita e custo geral da Saaej e específica do projeto/Comprometer todo recurso proveniente para o projeto específico/	Não apresentar projeto/ Não apresentar planilha de custo do projeto e da Saaej/Demonstrar o comprometimento das receitas da Saaej para o exercício	Manter reuniões de trabalho/Cobrar planilhas de custo do projeto e da Saaej/
A.2.3 CV	Orçamento da Câmara	Vontade política/ Ter excedente/ Estar disposto a disponibilizar o excedente/Convencer seus pares/	Decisão política/Apoio dos parlamentares/Agilizar o processo	Emperrar/difícultar o processo/Não desejar disponibilizar o excedente/ Não ter excedente/ Não se empenhar no convencimento de seus pares	Apresentar projeto específico/Apresentar planilha de repasse/ estimativa de custo da Câmara/Convencer da importância do projeto/ Lembrar compromisso social com SCO

## ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Certamente sim. Há de se considerar que toda obra muda a rotina das pessoas e do local onde será executada. Considerando que a obra em questão passa por mexer na rede de distribuição de água, portanto, será necessário escavar ruas, calçadas, para a troca de tubulação inadequada e colocação de tubulação nova, isto trará problemas na fluência do tráfego, fará poeira, haverá mudança em itinerários, aumentará o ruído, com os quais a população, durante a execução da obra, terá de conviver. Razão pela qual é indispensável que seja construída a parceria com aquela comunidade e ótimo planejamento da ação, para que não haja atrasos e a obra seja executada no menor tempo possível.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Certamente, pois se trata de obra de vulto, como informamos, e todo o problema se origina em razão da não existência de planejamento e estudos que apontassem o desnível gravitacional entre o local onde foi implantado o loteamento em relação ao ponto de captação/tratamento e distribuição de água potável àquele conjunto de domicílios, por isso a necessidade de compra de equipamento específico, os bustters, para compensar o desnível por meio de pressurização da água na tubulação, fazendo-a, inicialmente, chegar às residências e concomitantemente com a quantidade e constância necessária à vivência humana, que em outro olhar significa dignificar e qualificar esta vivência. Porém, as dificuldades para a execução da obra de troca e/ou readequação da tubulação, que passa por escavar todo o trajeto, colocação dos mesmos, mudanças no trânsito nas vias onde ocorrerá o serviço, posteriormente a própria recuperação das vias e calçadas, e lógico, a compra dos equipamentos que estão ligados a efetivação do convênio financeiro, isto além da contratação em regime emergencial de carros-pipa para a distribuição durante a obra, certamente são quesitos altamente preocupante, que podem atrasar ou dificultar a realização da mesma, e são aspectos puramente técnicos. Com relação aos aspectos jurídicos, entendemos não haver maiores complicações, posto que o município encontra-se habilitado, tanto no sistema federal quanto no sistema estadual, para pleitear o convênio, de forma que, aprovado o projeto, basicamente a obra dar-se-á onde já existe a rede de distribuição, não havendo, portanto, necessidade de licenças ambientais, por exemplo, ou outro estudo de impactos, já que as bombas de pressurização não demandam alterações significativas nem significantes em sua instalação. Do ponto de vista político, deve-se lembrar que este processo foi construído juntamente com a população, sobretudo, com população do referido loteamento, onde o problema da distribuição de água potável ganha enormes dimensões para a subsistência. Ainda vale lembrar que este conjunto de obras está em consonância com as deliberações do CGCH, que tem em sua constituição representantes da sociedade civil, que para além do loteamento em questão representa toda a cidade. Portanto, as medidas e o próprio planejamento das ações contaram com a participação destes. Ainda assim, embora possa haver problemas de ordem técnica que atrasem o cronograma de execução, a população participa em tempo real das decisões, sendo, sem dúvida, o maior interlocutor do Governo junto a todo o conjunto da população, o que em termos político, certamente, será ganho inestimável.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O principal ponto fraco do projeto está na possibilidade de não se obter recurso proveniente de Convênio estabelecido com a União e/ou Estado, pois, caso isso não ocorra, a realização da obra demandará muito mais tempo, já que a Saaej atravessa período de dificuldades financeiras e técnicas. Entretanto, vale ressaltar que apesar desse planejamento se dar de forma emergencial, a gestão terá o compromisso de desenvolver um Planejamento, de longo prazo, para solucionar problemas advindos da precarização da autarquia do Saaej, visando à valorização do bem público, que tem como objetivo o atendimento de qualidade no abastecimento e tratamento de água e esgoto da população.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Para que as ações propostas sejam efetivamente realizadas e no nível de sucesso que se pretende alcançar, é fundamental que todos os envolvidos tenham inicialmente a máxima compreensão de que se trata de ação estruturante do Governo, logo o empenho e acompanhamento da execução de cada uma das etapas e do todo devem ser constante. Para tal, o próprio Governo, por meio da SMG e da SMRI, a quem compete a coordenação deste processo, deve manter-se constantemente informado de todos os avanços que forem sendo realizados, assim o monitoramento da mesma é imprescindível, logo, processos avaliatórios periódicos e, posteriormente, final devem ser produzidos e analisados pela equipe de coordenação da SMRI, que fará as exigências necessárias para a correção de rumos, sempre que for constatada a necessidade, com vistas a permanecer dentro do planejado, tanto no que se refere ao tempo de execução quanto a qualidade da execução, o que certamente promoverá ganhos sociais àquela comunidade; ao município é certamente ganhos políticos ao Chefe do Executivo e, até mesmo, aos vereadores, mas sobretudo à população.
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Os recursos disponíveis no orçamento da Saaej não são suficientes para a realização das obras, razão pela qual a busca de recursos junto aos governos da União e Estado é parte importante desse trabalho. O tempo para realizar o projeto dependerá do sucesso na captação de recursos. Contudo, medidas de curto prazo também estão sendo tomadas para amenizar o sofrimento da população. A explicação acima se faz necessária para entender que, caso não fosse prioritária, a obra poderia ser realizada em tempo maior, porém acarretando prolongamento de sofrimento por parte daquela comunidade. Assim, o Governo e a Saaej utilizarão parte de recursos próprios e recursos proveniente de Convênios para realizar a obra no menor tempo possível, tendo, para este processo, contado com a efetiva participação da população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer ação de uma equipe de governo precisa ser bem orientada para não ocasionar consequências maiores que o próprio problema em questão. Dessa forma, a equipe de gestão precisa ser bem pensada no sentido de seguir referências orientadoras para desenvolver um Planejamento Estratégico, seja como programa de governo, seja para resolver problemas pontuais que a gestão precise encarar.

A primeira observação que obtivemos na análise do problema acerca do “fornecimento irregular e insuficiente de água potável nos bairros altos” foi a necessidade de compreender uma rede causal que resultou em tal problema; por meio da elaboração do fluxograma explicativo tivemos a possibilidade de perceber os problemas centrais e os que eram desdobramentos, ou seja, seriam resolvidos como consequência de outras ações. Certamente outros fatores importantes se relacionam, por isso é importante ter visão periférica e priorizar as ações que são possíveis e urgentes de serem realizadas, ou seja: no universo de temas importantes, é fundamental priorizar aqueles que terão de ser resolvidos primordialmente.

Assim, compreendemos que os dois NCs apresentados no trabalho são fundamentais para solução do problema. Contudo, não se quer dizer com isso que outros NE e ações não sejam importantes, pois são. Porém, como recurso analítico para o presente trabalho, focamos no que compreendemos ser mais urgente. De toda forma, nos planos de ação também foram pensadas ferramentas que se interligavam aos outros problemas: por exemplo, o que está exposto na Ação 1.3, que faz conexão com a Secretária da Educação para desenvolver e executar o plano de Educação Ambiental e Economia de Água, por parte da população, além de outros pontos apresentados ao longo do trabalho.

Para o sucesso da ação, foram necessárias considerações de diferentes atores envolvidos no processo, tanto da administração pública quanto da sociedade civil. As parcerias e a comunicação com entidades e organizações da sociedade civil são essenciais para o bom desempenho do plano de ações. Considerando que toda ação contém riscos e, por mais bem articulada que seja a proposta, sempre poderá trazer prejuízos ou ao menos incômodo para a população, a comunicação e a transparência são fundamentais. Qualquer obra traz infortúnios, dessa forma, a compreensão por parte da sociedade de que o que está sendo feito é em benefício dela é essencial. Para não perder esse apoio, o compromisso com o cumprimento dos prazos e os cuidados com os recursos devem ser constantes.

O maior risco observado nesse projeto foi em relação à captação de recurso, por meio de parcerias com os governos estadual e federal, além

da verba repassada pela Câmara Municipal. Esses elementos dependem de questões que ultrapassam o domínio de interferência da Prefeitura Municipal de Jaboticabal, e a disponibilização de verbas também dependerá da conjuntura política e econômica que se configura no período. De toda forma, os planos de ação preveem a economia e o uso de recursos próprios, seja da autarquia como da prefeitura, para realizar as ações emergenciais. Além disso, a qualificação de técnicos, tanto para o desenvolvimento de projetos como para execução deles, tem papel importante para solucionar os problemas, especialmente pensando a reestrutura da própria autarquia a longo prazo, fazendo com que os projetos futuros não recorram em ineficiência e novos prejuízos.

A criação do Comitê de Gestão de Recursos Hídricos, com a participação de membros da equipe de Governo, do Legislativo e, principalmente, da sociedade civil, foi uma importante iniciativa para conter a crise política, além de exercer princípios democráticos de participação, transparência e comunicação. Isso poderá resultar na visão positiva sobre a imagem da gestão, pois mostra a preocupação do Poder Público em resolver o problema. Vale ressaltar a importância da participação do setor produtivo, tanto o industrial quanto o agroindustrial, já que, em comparação com o consumo residencial, a quantidade de recurso utilizado na produção é imensamente maior. Portanto, utilizar fontes alternativas, bem como a água de reuso, certamente tornará todo o sistema ainda mais sustentável, com ganhos para todo o conjunto da cidade de Jaboticabal. Nesse sentido, é fundamental a ação da PMJ e do CGHC, posto que a Sabesp, responsável pelo setor no nível estadual, fez como opção de economia de consumo reduzir o fornecimento para as residências, além da aplicação de multas àqueles que consumiam além da cota entendida como suficiente pela Sabesp, além, claro, de impor o rodízio em diversas cidades, inclusive Jaboticabal.

Por fim, a proposta deste trabalho foi utilizar os recursos metodológicos necessários para a análise de uma situação-problema e, a partir disso, pensar nos caminhos para desenvolver um Planejamento Estratégico, considerando as possíveis variáveis, visando ter sucesso ao final do processo. As premissas, para isso, passam pela verificação dos riscos e fragilidades

das ações propostas e o respeito com os recursos públicos, bem como pelo respeito e o atendimento das necessidades da população.

## REFERÊNCIAS

COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato. *Gestão estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas: Átomo & Alínea, 2013.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp, 2007.

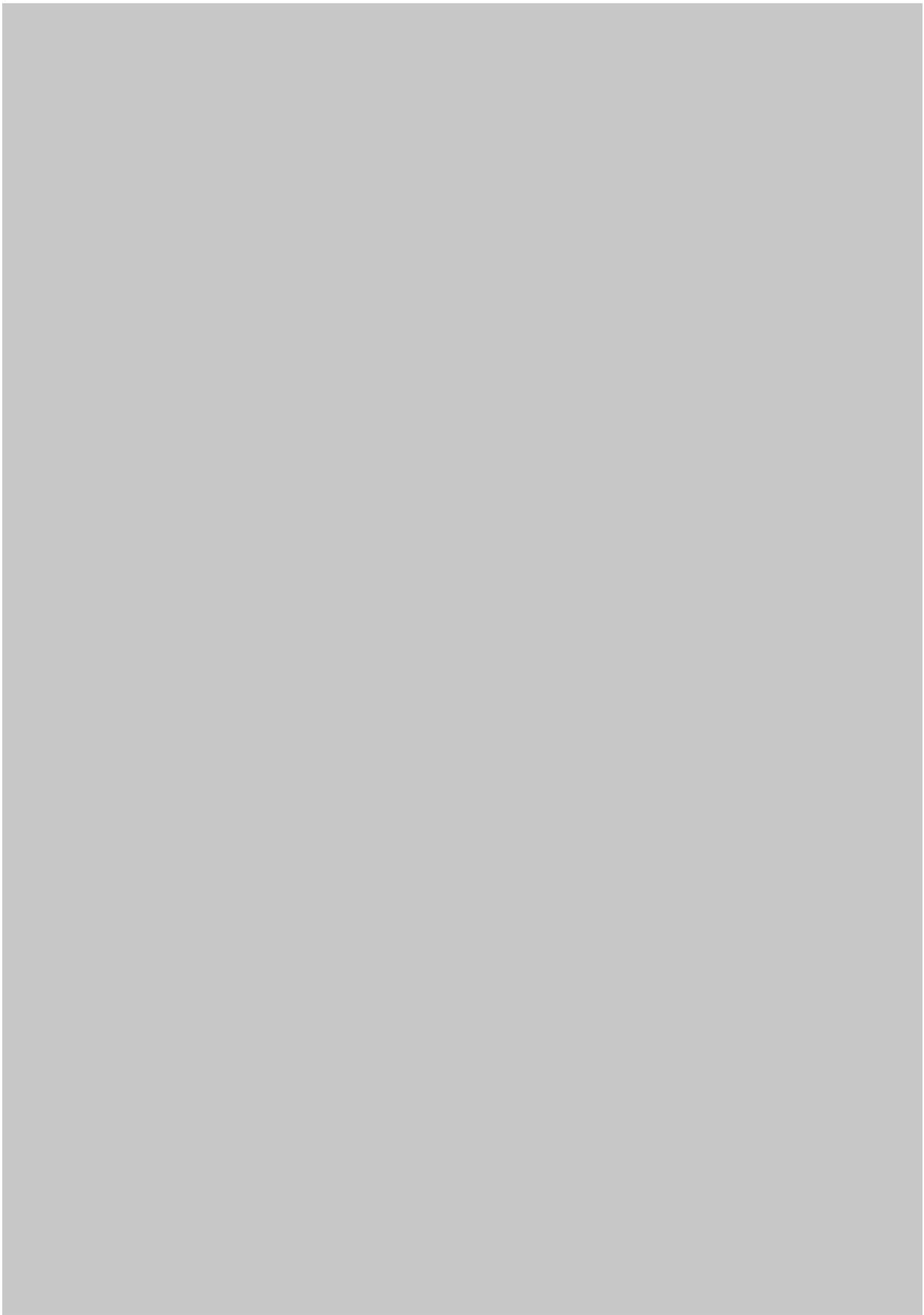
GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Tópicos especiais sobre finanças públicas. In: \_\_\_\_\_. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SINGER, Paul. A Coordenação do Governo. In: \_\_\_\_\_. *Um governo de esquerda para todos: Luíza Erundina na Prefeitura de São Paulo 1989-1992*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

VIGNOLI, Francisco Humberto. Legislação e execução orçamentária. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004.

**CAPITULO VI**

**ESCASSEZ DE MORADIA POPULAR  
NA CIDADE DE SÃO PAULO**



Davi de Souza  
Osmar Silva Borges  
Vanessa Pereira Gebin  
Orientadora: Isabella Jinkings

## **INDICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E FLUXOGRAMA EXPLICATIVO**

Da década de 1950 até meados de 1990, o Brasil viveu um processo de adensamento desordenado e sem planejamento, privilegiaram a produção agropecuária voltada para a exportação, as plantations, os latifúndios e o agronegócio, enquanto o pequeno produtor ia sendo expulso das suas terras, sem incentivo para suas atividades, já que os subsídios não os alcançavam, além de que, no Brasil, uma produção nacional, que atendesse a nosso mercado interno e desenvolvimento da nossa produção já era um problema antigo.

Essa política teve como consequência a expulsão dos trabalhadores do campo, que sobreviviam da produção de suas terras, e que os levou a procurar outras formas para sobreviver, desencadeando um forte processo migratório de trabalhadores rurais para cidades, principalmente aquelas que estavam em processo de industrialização e ofereciam vagas de emprego. O sonho de arrumar trabalho, melhorar de vida e promessas de vagas de emprego atraíram milhões de trabalhadores para as grandes cidades.

A oferta de trabalho e a baixa qualificação dos trabalhadores tornavam os salários mais baixos, gerando forte competitividade entre os trabalha-

dores. Nesse sentido, as políticas adotadas pelos governos, com medidas para fortalecer os grandes produtores e incentivar à indústria, fez com que as grandes cidades tivessem um crescimento populacional desordenado, deixando milhões de pessoas desempregadas ou vivendo do subemprego, o que deu início à um forte adensamento em diferentes cantos do Brasil.

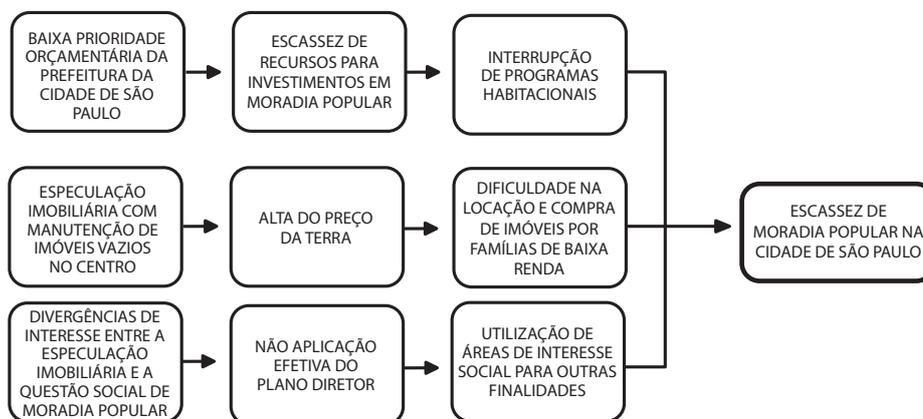
Na cidade de São Paulo, esse processo de adensamento desordenado aconteceu nos bairros industrializados, com ofertas de vagas em pensões e cortiços, e esse fenômeno decorreu da alta oferta de mão de obra qualificada, dos baixos salários e dos altos aluguéis cobrados por sublocatários ou donos de cortiços, o que fez com que essa grande massa de trabalhadores fosse viver nessas condições.

Durante a década de 1960 e 1970 até fim da década de 1980, a inflação corroía boa parte dos salários, que já eram baixos, obrigando os trabalhadores a se submeterem a viver em moradias muito precárias.

Nesse trabalho, a situação-problema “Escassez de moradia popular na cidade de São Paulo” é declarada pelo Secretário Municipal de Habitação. Para buscar a solução do problema apresentado, foram elencados nove nós explicativos e dois nós críticos que ao ter uma ação direta do ator, resultam na resolução do problema.

## FLUXOGRAMA

Ator: Secretário Municipal de Habitação



## **ANÁLISE E COMENTÁRIOS ANALÍTICO- CONCEITUAIS SOBRE OS NÓS EXPLICATIVOS**

### **NE1 – Baixa Prioridade orçamentária da Prefeitura da Cidade de São Paulo**

Na cidade de São Paulo e no Brasil, temos diversas leis e projetos que possibilitam a diminuição do déficit habitacional no município. Temos garantidos o direito à moradia na Constituição, no Estatuto da Cidade e, em especial em São Paulo, pelo Plano Diretor Estratégico que separa as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) para a construção de moradias populares. No Plano Diretor vigente desde 31/07/2014, existe a reserva de 60% das áreas de Zeis reservadas para construção de moradias para famílias com renda inferior a três salários mínimos. Apesar de a gestão atual realizar ações no sentido de garantir o direito à moradia, colocando em prática mecanismos já existentes como o IPTU Progressivo e a desapropriação de imóveis que não cumprem a sua função social, pouco se realizou no sentido de realmente viabilizar a reforma dos imóveis desocupados e o atendimento das famílias residentes neles, que lutam pelo direito de serem atendidas ali. Todas essas ações poderiam ter sido tomadas anteriormente, por outros governos, o que talvez melhorasse a condição para que a gestão atual enfrentasse esse problema. De fato, desde a década de 1980, essas ações e leis foram criadas pelas ações dos Movimentos de Moradia que denunciam os imóveis abandonados e reclamam a efetiva utilização das leis. Quando falamos em falta de prioridade da prefeitura, queremos dizer que precisamos que os governantes, apesar da sigla partidária e ideologia que seguem, devem cumprir as leis já existentes, assim garantindo o acesso à moradia pelas famílias mais necessitadas.

### **NE2 – Escassez de recursos para investimentos em moradia popular**

Nesse item, tratamos da questão da falta de recursos para viabilizar as moradias na cidade de São Paulo. E em quase todas as respostas do Poder Público para justificar a falta de investimento em habitação se coloca a falta

de verba. Nesse ponto, podemos avaliar que, se utilizados os mecanismos existentes nas leis de forma efetiva, teríamos uma grande parte do problema com relação à verba resolvido. Por exemplo, em São Paulo, segundo o IBGE (2010), existiam 290 mil imóveis vazios que não cumpriam sua função social e, em contraponto, existiam 130 mil famílias sem moradia. Se aplicadas as medidas previstas, de desapropriação desses imóveis, e sua destinação para moradia popular, esse problema seria resolvido a custos menores do que as construções de moradias novas, bem como seriam feitas reformas que economizariam as verbas existentes. Segundo a Rede Brasil Atual, em maio de 2013, estava em andamento à desapropriação de 34 prédios na cidade, dentro de um projeto que construiria 55 mil unidades habitacionais em São Paulo, mais ou menos. Isto, apesar de ser um grande esforço da gestão atual, ainda faria com que ficassem de fora muitas famílias de baixa renda, já que os projetos em sua maioria localizam-se na região central. Esta escassez de recursos tem também como base a forte especulação imobiliária e o alto preço da terra na cidade, o que inviabiliza um projeto de maiores proporções.

### NC1 (Nó Explicativo 3) – Interrupção de programas habitacionais

O nó crítico 1 escolhido pelo nosso grupo também é o nó explicativo 3 do nosso Fluxograma. Escolhemos esse item como nó crítico devido a ele se enquadrar nas três características que definem um nó crítico. Primeiro, está dentro da governabilidade do ator que declara o problema, no caso o Secretário Municipal de Habitação que pode atuar sobre ele. Segundo, levando-se em conta que na cidade de São Paulo existe um Plano Diretor que destina áreas de interesse social para moradia popular. Segundo os dados do IBGE de 2010, existem 130 mil famílias sem moradia e 3,6 milhões vivendo em condições precárias e expostas a desastres naturais. As ações tomadas pela administração na melhoria dessas questões se baseariam em leis já existentes e contariam com amplo apoio popular, não causando desgastes em excesso ao governo. Terceiro, utilizando os mecanismos existentes para a construção de moradia popular, levando em consideração a

importância da continuidade de projetos já em andamento, claro que realizando ajustes e mudanças quando necessário, somente com essas ações o governo contribuiria em alto grau para a diminuição do déficit habitacional na cidade. Portanto, se tomadas as atitudes previstas em lei, como o IPTU progressivo para propriedades abandonadas, desapropriação de imóveis que não cumprem sua função social e sua posterior destinação para moradia popular, a resolução deste nó teria alto impacto na resolução do problema apresentado.

#### NE4 – Especulação imobiliária com manutenção de imóveis vazios no centro

A política de habitação social e o direito à moradia é competência comum da União, Estados e Municípios, conforme a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, este último como um instrumento básico dinâmico para orientar e especificar as realidades políticas locais municipais.

Segundo dados do CENSO de 2010, na capital de São Paulo cerca de 290 mil imóveis não são habitados e o déficit habitacional chega a 712 mil famílias, incluindo também habitações precárias e irregulares (favelas e cortiços).

O direito a propriedade privada não é absoluto, como a Constituição de 1988 em seu art. 5º, trás a garantia do direito a propriedade desde que cumpra sua função social, ficando a cargo dos governos a desapropriação do imóvel e sua destinação para moradia popular, mas o que vemos é a não aplicação do dispositivo que trata da desapropriação, na maioria das vezes o conflito entre ocupante e proprietário é resolvido com a reintegração de posse do imóvel, não observando o direito a moradia dos ocupantes garantido no Art. 6º da Constituição, favorecendo assim o proprietário, devolvendo a posse do local para ele sem nenhuma punição por não cumprir a função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001 após forte pressão popular, principalmente dos Movimentos de Moradia de todo o Brasil, conseguiram regulamentar, com 13 anos de atraso, os artigos da constituição que tratam da questão da moradia popular entre outros. Após 16 anos de sua aprovação, observamos que na prática os dispositivos legais incluídos no estatuto

não são colocados em práticas pelos Governos Municipais, Estaduais e Federal, bem como pelo Legislativo e Judiciário. Raras são as desapropriações ou punição do proprietário que não cumpre a função social do imóvel, que sabendo disso, tem campo aberto para manter esses imóveis parados e servindo para especulação, principalmente nas regiões mais urbanizadas das grandes cidades brasileiras.

A ociosidade, a degradação, o abandono e a especulação imobiliária, ou seja, imóveis vazios que não cumprem função social geram manutenções e custos aos cofres públicos (serviços urbanos e públicos como zeladoria, limpeza, segurança etc), também por outros proprietários privados, -- e ainda há a questão da inadimplência de impostos devidos ao Estado, justamente de muitos destes proprietários de imóveis vazios, gerando dívidas ao Poder Público que se arrastam muitas vezes por décadas.

O que mais se produz na maioria das grandes cidades é uma “naturalização” do não acesso ao Direito Social à Moradia, incentivando cada vez mais o Complexo Imobiliário Financeiro, que na prática, em outras palavras, o “Centro” é ocupado por “produtos” (Grandes Incorporações, Conglomerados, Especuladores ligados aos grandes capitais) e não por “pessoas” (Questão humana, detentoras de direitos humanos básicos e sociais) como bem disse a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik.

Como se pode ver, no Brasil quando se trata de resolver a questão habitacional, levando-se em conta que aqui não foi feita nem uma reforma agrária ou uma urbana, essa situação foi se complicando, chegando ao ponto de hoje, poucos proprietários tem grandes porções de terras improdutivas e imóveis vazios, utilizando como forma de acumulação e especulação imobiliária. Grande parte dos governantes, legisladores, juristas e proprietários de grandes veículos de comunicação estão nesse grupo de grandes acumuladores de propriedade, formando uma grande rede de proteção de especuladores.

### NE5 – Alta do preço da terra

A terra, um dos três fatores de produção (terra, trabalho e capital) compreendida como propriedade privada, está diretamente relacionada a seu preço. As melhores terras têm preço superior às piores. Isto ocorre tanto

no campo como nas cidades, mais significativamente nos grandes centros urbanos, como é o caso da cidade de São Paulo.

O crescimento acelerado da metrópole paulista, que ocorreu entre 1950 e 1980, quando a população cresceu 4,5 vezes, enquanto o perímetro urbano cresceu 9 vezes, fez com que o metro quadrado de um terreno nos bairros Cidade Jardim, Jardim Paulistano e Jardim América, onde se concentra uma pequena parcela das classes ricas, custe R\$ 10.749,00; R\$ 10.337,00 e R\$ 10.015,00, respectivamente, enquanto em Arthur Alvim, Itaquera e Capão Redondo, onde mora a maioria das famílias de baixo poder aquisitivo, o valor do metro quadrado de terra seja de R\$ 3.243,00; R\$ 3.436,00 e R\$ 3.673,00, segundo dados da Fipe/2013.

Por conta, disto entra em cena a luta das famílias trabalhadoras, seja em ações coletivas ou individuais, na busca de acesso à moradia, com qualidade de vida.

Para Rolnik, a questão da alta do preço da terra deve-se ao “Complexo-Imobiliário-Financeiro”, em outras palavras, é uma disputa de espaço e lugar “bem localizado”, a cidade com infraestrutura, nesse sentido: rentável para o “Capital” e não para interesse social, é uma “disputa” do capital versus pessoas. Em seu livro *Guerra dos lugares: a colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças*, baseado em sua tese de livre-docência, ela aprofunda o significado da palavra “lugar”, em que se estuda o espaço produzido pelo homem e seu planejamento e a palavra “guerra” do título do livro, que indica essa disputa de “capital versus pessoas”, estamos diante de enormes desigualdades e injustiças sobre os direitos de todas as pessoas, que é o acesso à moradia, direito social, assegurado como necessidade básica é um direito Humano Universal. E do outro lado, um adversário com extremo poder e peso: o capitalismo global, ocupação da “cidade” e região central principalmente por “produto” e não por “pessoas” (propriedade privada), um poder de Estado muitas vezes omissivo em relação à produção de habitação num sentido amplo, com acesso a qualidade de vida, bem-estar e mobilidade sustentável, além do entendimento da “Terra Urbana” como aquela mais “rentável” para o capital investido (local, espaço ou lugar: “bem localizado” e “conceito de cidade”), onde o Complexo-Imobiliário-

rio-Financeiro deve obter sua maior rentabilidade, sendo este como já foi dito anteriormente, financiado por grupos econômicos e políticos com viés e interesses capitais e não sociais.

#### NE6 – Dificuldade na locação e compra de imóveis por famílias de baixa renda

A falta de reforma urbana e/ou agrária no Brasil favoreceu o acúmulo de propriedades por alguns grupos, que se tornaram possuidores de grandes porções de terras improdutivas e imóveis vazios, que são utilizados para a especulação imobiliária. Grande parte desses grandes proprietários pertence ao seletivo grupo ligado a governantes, legisladores, juristas e proprietários de grandes veículos de comunicação, o que favorece a prática de não cumprir a função social da propriedade. Em consequência, temos um maior investimento por parte do Poder Público nas regiões onde estão os grandes proprietários, contribuindo para a valorização dos imóveis localizados ali, assim como a alta do preço da terra. Dados do IBGE de 2010 mostram que em Bairros como Sé, Bom Retiro, República e Santa Efigênia o preço do metro quadrado valorizou em mais de 100% no período de 1980 e 2010, não por acaso, esses bairros também concentram o maior número de imóveis vazios no centro da cidade. Para Kowarick (1979), os investimentos públicos em determinados locais são decisivos para o preço final da moradia, sendo um poderoso elemento segregador, já que, está definindo onde as classes sociais vão se localizar. Então temos dentro da mesma cidade grupos com grande poder econômico vivendo em locais que possuem grande oferta de serviços públicos, enquanto outros têm pouco ou nenhum acesso e moram longe do seu local de trabalho.

#### NE7 – Divergências de interesses entre a especulação imobiliária e a questão social de moradia popular

A moradia é um direito assegurado no artigo 6º da Constituição Federal do Brasil. Ou seja, é um direito fundamental e social ter acesso à moradia digna e está no rol das necessidades básicas do ser humano. Tanto é que na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos é considerado um direito humano universal fundamental para a vida das pessoas.

O grande problema da falta de moradia para tantos cidadãos, não apenas na cidade de São Paulo, mas mundialmente, é a existência de divergências entre interesses econômicos e sociais. Em São Paulo essa questão é extremamente complexa em vários sentidos, os problemas da cidade vão desde a carência de políticas públicas, até políticas que privilegiam interesses individuais, que deixam de lado as pessoas de baixa renda.

### NE8 – Não aplicação efetiva do Plano Diretor

Como dissemos anteriormente nesse trabalho, existem diversas leis que garantem o direito à moradia, mas, especialmente para essa pesquisa, temos o Estatuto da Cidade que foi aprovado em 2001 e regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Nesses artigos, que falam das regras de uso do espaço urbano e da garantia do direito à cidade, coloca-se a exigência das cidades terem um Plano Diretor. Na cidade de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014, separa algumas áreas chamadas de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) para a construção de moradias populares, reservando mais da metade destas áreas para o atendimento das famílias de baixa renda, que ganhem até três salários mínimos. Neste Plano, também foram incluídos dispositivos que permitem a aplicação de IPTU progressivo e formas de punição com relação a proprietários que não cumprem a função social do seu imóvel. Quando falamos da não aplicação do Plano Diretor na cidade de São Paulo, estamos direcionando especificamente para o atendimento de demandas das famílias de baixa renda, em especial no centro da cidade, já que é nessa região que se esbarra nos interesses do capital especulativo e do próprio Poder Público. Os eixos principais de desenvolvimento social e econômico do Plano Diretor são Moradia, Mobilidade e Sustentabilidade, ou seja, direta e indiretamente são interligados, pois “fazer” moradia não significa construir casas ou oferecer a estrutura “física” da habitação, mas é uma visão além, sobre qualidade de vida. Sendo assim, estabelecem correlações significativas tanto com a questão da Mobilidade quanto a Sustentabilidade, uma vez que seus objetivos são promover o Meio Ambiente Equilibrado e aumentar o bem-estar das pessoas.

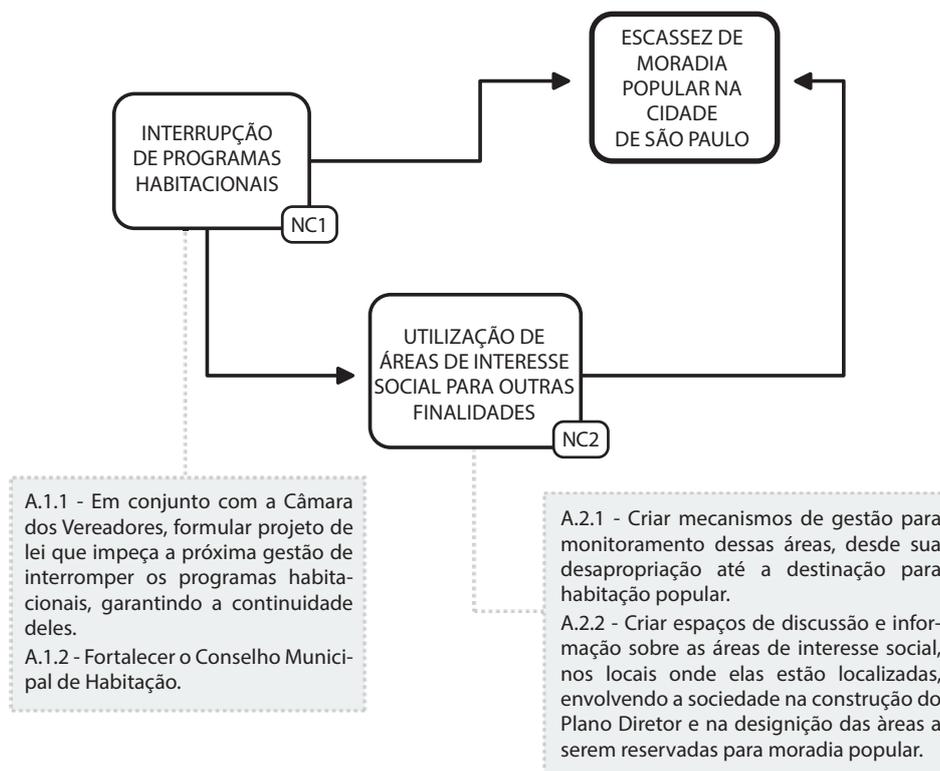
As Zonas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à manutenção de Habitação de Interesse Social, áreas ocupadas com fins de uso habitacional por populações de baixa renda com destinação específica para o uso e ocupação do solo.

A prática na cidade de São Paulo tem sido exatamente o caminho inverso disso, ou seja, existe a utilização dessas áreas de interesse social para outras finalidades. Especialmente, pode-se dizer que o uso da terra é realizado com uma visão de mercado, onde o capital e “grandes grupos” determinam que o seu melhor uso (terra urbana) é aquele mais rentável para o capital investido. Ou seja, em terra bem localizada (Centro de São Paulo) deve-se obter a sua “rentabilidade máxima”, o que significa dizer, em outras palavras, que não deve ser ocupada por população de baixa renda, mas sim por “produto”. O “produto”, no caso, são todas as grandes incorporadoras e tudo aquilo ligado aos grandes capitais, o que é bem distante da realidade social de muitas pessoas sem moradia.

Nesse sentido, é importante o papel do Estado ao intervir e produzir habitação de interesse social no Centro de São Paulo por diversos motivos. Um deles é o direito à moradia popular próxima do trabalho, que é uma questão urgente em relação aos impactos ambientais: diminuir a dependência de transporte individual, que gera poluição, e priorizar a qualidade de vida das pessoas, entre outras questões.

Consideramos esse nó como crítico, porque a utilização das áreas de interesse social conforme consta no Plano Diretor teria um grande impacto na resolução do problema, já que facilitaria a construção de moradias para famílias de baixa renda. Em segundo lugar, o ator, no caso o Secretário de Habitação do Município, tem governabilidade sobre o assunto, podendo atuar na destinação correta das áreas reservadas. Por fim, o equacionamento dessa questão não traria um desgaste excessivo ao ator, pois solucionaria um conflito existente na cidade.

## ÁRVORE DO PROBLEMA



## Quadro demonstrativo da Árvore do Problema

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NC1 - Interrupção e falta de continuidade de programas habitacionais	Em conjunto com a Câmara dos Vereadores, formular projeto de lei que impeça a próxima gestão de interromper os programas habitacionais, garantindo a continuidade deles. Fortalecer o Conselho Municipal de Habitação – CMH.	- Aprovação de Projeto de Lei que garanta que os projetos habitacionais não sejam interrompidos com a mudança de gestão. - Garantir através de PL, que o CMH amplie seus espaços de discussão e tenha efetivamente garantido seu caráter fiscalizador e deliberativo.
NC2 - Utilização das áreas de interesse social para outras finalidades	2.1 - Criar mecanismos de gestão para monitoramento dessas áreas, desde sua desapropriação até a destinação para habitação popular. 2.2 - Criar espaços de discussão e informação sobre as áreas de interesse social, nos locais onde elas estão localizadas, envolvendo a sociedade na construção do Plano Diretor e na designação das áreas a serem reservadas para moradia popular.	Com o monitoramento dos projetos em andamentos nas áreas destinadas, certamente existirá uma diminuição do déficit habitacional na cidade e uma maior parcela da população virá morar nas regiões centrais.

## PLANO DE AÇÃO

### NC1 – Interrupção de programas habitacionais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A 1.1 - Em conjunto com a Câmara dos Vereadores, formular projeto de lei que impeça a próxima gestão de interromper os programas habitacionais, garantindo a continuidade deles.	1.1.1 - Realizar um monitoramento sistemático do andamento do projeto de Lei na Câmara dos Vereadores, tendo controle das dificuldades apresentadas. 1.1.2 - Manter o acompanhamento sistemático dos vereadores com relação ao apoio para o projeto, deixando espaço para mudanças que não afetem o sentido do PL.	- Articulação permanente entre as secretarias envolvidas, vereadores, sociedade civil. - Utilização de estruturas como cargos da mesa da Câmara, gabinete da liderança do governo e do partido para a articulação e monitoramento.	6	- Secretaria de Habitação - Líder do Governo na Câmara
A 1.2 - Fortalecer o Conselho Municipal de Habitação	1.2.1 - Apresentar modificações para o CMH via Projeto de lei, dando maior espaço de participação para a sociedade civil. 1.2.2 - Oferecer melhores condições de funcionamento para o CMH, garantindo o pleno funcionamento dos grupos temáticos, mantendo o caráter deliberativo e fiscalizador.	Articulação permanente entre as secretarias de habitação, vereadores, sociedade civil.	6	- Secretaria de Habitação - Líder do Governo na Câmara - Conselho Municipal de Habitação

### NC2 – Utilização de áreas de interesse social para outras finalidades

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A 2.1 Criar mecanismos de gestão para monitoramento dessas áreas, desde sua desapropriação até a destinação para habitação popular.	A 2.1.1 Criar uma comissão de trabalho na Gestão, envolvendo as diversas secretarias, para realizar o monitoramento das desapropriações dos imóveis, das contratações de obras e dos andamentos delas. A 2.1.2 Monitoramento de Projetos do Legislativo que tenham como alvo a mudança de finalidade dessas áreas.	- Criação de espaços dentro da gestão com servidores para acompanhar e minuciar de informação especificamente essa comissão de trabalho. - Gabinete da liderança do Governo na Câmara Municipal, para realizar o monitoramento dos PLs	12	- Secretaria de Habitação - Líder do Governo na Câmara
A 2.2 Criar espaços de discussão e informação sobre as áreas de interesse social, nos locais onde elas estão localizadas, envolvendo a sociedade na construção do Plano Diretor e na designação das áreas a serem reservadas para moradia popular.	A 2.2.1 Realizar em conjunto com as Subprefeituras e Câmara Municipal, Audiências Públicas nas Regiões que serão destinadas como área de interesse social, dando condição de a população envolvida participar da discussão. A 2.2.2 Criar mecanismos via internet, redes sociais e páginas oficiais do governo, para participação da população na discussão e acompanhamento, tanto da construção do Plano Diretor como o andamento dos projetos constantes nele.	- Realizar ampla comunicação em todos os meios, convocando a população para participar das audiências públicas. - Construir plataformas virtuais que facilitem a participação e acompanhamento da população, tanto nas discussões, permitindo sua opinião, como na fiscalização permitindo sua crítica.	12	- Secretaria de Coordenação das Subprefeituras - Secretaria de Comunicação - Subprefeituras - Vereadores

## ANÁLISE DE ATORES

**Ação 1.1 – Em conjunto com a Câmara dos Vereadores, formular projeto de lei que impeça a próxima gestão de interromper os programas habitacionais, garantindo a continuidade deles**

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Habitação	Equipe técnica, estudos e dados que deem subsídios na formulação do Projeto.	Falta de atividade permanente junto ao Legislativo, que pode dificultar as articulações políticas necessárias para a ação.	Disponibilizando a equipe técnica da secretaria, para atuar em conjunto com a comissão da Câmara para a formulação do PL.	Não disponibilizando os recursos técnicos necessários para a construção do PL.	Construir a ponte entre a equipe técnica que detém o conhecimento e dados técnicos e as equipes dos vereadores apoiadores ou não do projeto.
Líder do Governo na Câmara	- Contato direto com a base de apoio e de oposição ao governo na Câmara. - Gabinete com assessoria parlamentar para auxiliar na construção do PL.	- Dificuldades de acomodar os diversos interesses envolvidos na base de apoio, garantindo a aprovação da parte principal do PL. - Dificuldades de diálogo com a oposição, que em muitos momentos vai se colocar contra o PL, somente para atrasar sua tramitação e aprovação.	- Além de disponibilizar assessoria, construir dentro do gabinete um espaço para dialogar com a população. - Articulação política dentro e fora da base de apoio para garantir a aprovação do PL.	Não realizar as articulações com parlamentares e sociedade, dificultando a tramitação e aprovação do PL.	Realizar ações que o mantenham informado das ações em andamento pelo executivo, facilitando as articulações necessárias para a construção do PL.
Oposição na Câmara	- Gabinete de liderança da minoria e dos parlamentares de oposição. - Imprensa, que faz uma cobertura parcial do Projeto, favorecendo o discurso oposicionista. - Movimentos, Associações e grupos que não têm o interesse na aprovação do PL.	- Não controla os recursos que o Executivo tem com relação à assessoria técnica. - É minoria em número de parlamentares, comparando com a base do governo, tendo menos pessoas envolvidas no PL.	Abrindo mão de uma posição sectária, tendo algumas sugestões introduzidas no projeto, auxiliando assim na melhoria e aprovação do PL.	- Postergando a tramitação do PL e chegada dele para análise do plenário. - Interromper sessões para votação do PL, com dispositivos regimentais do parlamento, como a falta de quórum para análise.	Atuar no sentido de garantir que os pontos principais se mantenham, mas dialogando com a oposição com relação à aceitação ou melhoria de suas propostas, garantindo a aprovação do PL.

**Ação 1.2 – Fortalecer o Conselho Municipal de Habitação**

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Habitação	- Presidência do Conselho - Conselheiros indicados por ele - Articulação com líder do Governo na Câmara para alteração da Lei do Conselho, aumentando a participação da sociedade civil.	- Conselheiros da sociedade civil, que não são indicados por ele. - Não tem controle das ações e decisões dos parlamentares.	- Realizando reuniões com os conselheiros individualmente para entender as suas propostas de composição e de atuação. - Articulação junto a Câmara Municipal da alteração da Lei do Conselho, garantindo a maior participação da sociedade civil, inclusive podendo exercer a Presidência dele.	- Não discutir com os Conselheiros antes de propor as mudanças. - Não articular com a Câmara Municipal as mudanças na Lei do Conselho.	Construir dentro da secretaria grupos de apoio técnico que atuem junto ao Conselho, subsidiando as discussões referentes à mudança da Lei.
Líder do Governo na Câmara	Articulação junto aos vereadores de apoio ao governo e de oposição, para a aprovação do projeto.	Pode sofrer na articulação, para a aprovação do projeto, vindo da oposição ao governo.	Realizar ações que envolvam os parlamentares de apoio e oposição na tramitação e construção do projeto.	Não demonstrar interesse pela matéria, pode levar a não aprovação do projeto, sofrendo oposição dentro e fora da base do governo.	Manter contato sistemático, trocando informações sobre as questões envolvendo o projeto e o motivando com relação à importância da aprovação para o governo e sociedade.
Conselho Municipal de Habitação	Contato direto com a sociedade civil.	Não controla recursos humanos para acompanhar em sua totalidade a tramitação do projeto	- Realizando articulação com os diversos grupos envolvidos na construção do Conselho e conselheiros da sociedade civil e governo. - Realizando reuniões, chamando o Poder Público para demonstrar as dificuldades encontradas pelo Conselho. - Realização de atividade específica para construir propostas para a modificação da Lei.	Não envolvendo os membros do conselho ou participantes nos processos de discussão, podendo provocar oposição ao projeto.	Manter contato direto entre o Conselho e o Poder Público, garantindo a participação de ambos no processo de construção e da modificação da Lei do conselho, garantindo maiores chances de apoios entre os parlamentares.

### Ação 2.1 – Criar mecanismos de gestão para monitoramento dessas áreas, desde sua desapropriação até a destinação para habitação popular

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Habitação	Equipe técnica para monitoramento das áreas e dos projetos em andamento.	Questões jurídicas, ligadas às desapropriações e desocupação das áreas podem gerar conflitos que atrasem as ações.	- Realizando gestão junto a outras secretarias envolvidas, Judiciário e Legislativo para garantir o pleno desenvolvimento da ação. - Articulação junto ao Prefeito para criação de comissão intersecretarial para monitoramento do andamento dos projetos em todas as suas etapas.	- Deixando de realizar o monitoramento sistemático das ações previstas. - Não realizar as articulações necessárias para o rápido andamento das ações.	Ser o principal articulador dos diversos envolvidos nos projetos, reduzindo a possibilidade de erros na sua execução, mantendo o total controle do seu andamento.
Líder do Governo na Câmara	Informação e monitoramento dos Projetos de Lei que visam à mudança da destinação das áreas	Oposição dentro e fora da base de apoio com relação à manutenção ou não da destinação original de determinada área.	- Deixando assessoria a disposição para realizar o monitoramento. - Realização de gestões junto a outros vereadores para garantir a não modificação da destinação das áreas.	- Não se interessar pela destinação das áreas. - Não realizar o monitoramento dos projetos em andamento e não realizar articulação com outros vereadores.	Convencê-lo da importância para a cidade e para o governo, da manutenção da destinação das áreas, fazendo com que ele tenha ações no sentido de monitorar os PLs e articulação com outros parlamentares pela sua manutenção.

### Ação 2.2 – Criar espaços de discussão e informação sobre as áreas de interesse social, nos locais onde elas estão localizadas, envolvendo a sociedade na construção do Plano Diretor e na designação das áreas a serem reservadas para moradia popular

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Coordenação das Subprefeituras	Contato direto e de coordenação com relação aos Subprefeitos.	Acordos políticos na construção do governo, tendo diferentes partidos, com visões e ideologias diferentes, podem tornar mais difícil a criação de uma unidade em torno das discussões que se referem às áreas designadas.	Ter um papel de liderança com relação aos Subprefeitos, cumprindo o papel de articular e garantir a realização das audiências públicas em todas as regiões da cidade com áreas destinadas para moradia popular, assim como na construção do Plano Diretor.	Não assumindo o papel de articulador, apenas orientando a realização das audiências, não vai garantir dessa forma a real participação da população interessada nessas discussões.	Realizar o convencimento do papel dele na articulação para construção das audiências e Plano Diretor, dialogando sobre a importância da ampla divulgação para a população participar das discussões.
Secretaria de Comunicação	Controle dos meios de comunicação da Prefeitura.	- Alcance das informações não atinge grande parte da população. - Falta de verba para realização de comunicação de maior alcance e para criação de plataformas para interagir com toda a sociedade.	- Divulgação em todos os veículos de comunicação institucionais ou comerciais de chamadas para a participação da população nas Audiências Públicas. - Construção de plataformas on line que possibilitem a participação, acompanhamento das ações e informação da população com relação ao andamento do proposto nas ações.	Realizando uma propaganda que dialogue com somente uma parte da população interessada na destinação das áreas.	Envolver a comunicação como parte essencial na construção das ações realizadas no sentido de solucionar os problemas apresentados, informar a população interessada e criar um canal direto de participação do cidadão na construção da política pública.
Subprefeituras	- Estão localizadas nas áreas de interesse apontadas nas ações. - Tem contato direto com a população moradora da região onde estão as áreas reservadas.	- Alianças políticas, partidárias e dentro da própria região podem criar pressão contrária aos andamentos das ações previstas. - Apesar de espaço importante para organizar as audiências e o contato com a população, tem pouca interferência no andamento dos projetos.	Realizando um plano de ação, envolvendo todos os setores que atuam na Subprefeitura, no sentido de divulgar e incentivar a participação das pessoas nos encontros que serão realizados.	Cedendo às pressões políticas de grandes proprietários com interesses de modificar a destinação das áreas, dificultando ou não divulgando os espaços de participação para o maior número de moradores da região.	Fortalecer a atuação das Subprefeituras na construção das audiências e na divulgação das atividades, envolvendo e fortalecendo sua participação nas ações realizadas, trabalhando a importância da participação efetiva da população nos espaços de discussão existentes ou criados para discutir as ações.
Vereadores	Gabinete, que funcionaria como instrumento de organização, comunicação e mobilização para as audiências.	- Podem sofrer pressões externas de apoiadores com interesses próprios e contrários à designação das áreas para moradia popular. - Oposição ao governo pode afetar nas ações de mobilização e comunicação necessárias para articular a realização das Audiências.	- Envolvendo assessoria e apoiadores na mobilização e informação de sua base sobre a realização das audiências. - Utilizar os meios de comunicação do mandato para divulgar as audiências e os instrumentos de participação do cidadão pela internet.	- Fazendo oposição aos projetos apresentados. - Formulando PLs que modifiquem as destinações das áreas reservadas. - Utilizando sua assessoria e apoiadores para "demarcar posição" contrária ao governo nas audiências.	Manter um canal de diálogo constante com o Poder Legislativo, tanto para garantir o andamento do projeto como para monitorar possíveis alterações que sejam propostas, e também incentivando o seu papel de mobilizador e organizador das audiências públicas.

## ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	No entender da equipe, as ações propostas não trazem grandes problemas em sua execução. Os efeitos políticos em determinadas regiões podem existir devido à tentativa de manutenção de privilégios de moradores antigos dos locais, podem se opor a receber novos moradores em moradias populares, podendo causar alguns problemas que podem ser contornados com as campanhas e audiências públicas, que mostrariam às pessoas a importância social do projeto.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Existe em todos os aspectos apresentados a condição de existir efeitos negativos. Na questão técnica, se os setores do Governo, Câmara ou grupos interessados, que tenham os dados dos projetos, não trabalharem em conjunto, existem chances de erro. No jurídico, pode haver questionamentos diversos, que se não tiver uma defesa bem preparada podem ocasionar problemas de atrasos na execução das ações. Politicamente, pode haver desgastes dentro da base de apoio no parlamento e na sociedade, devido aos diversos interesses regionais envolvidos na questão.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Depender dos vereadores nas fases principais do projeto é um ponto fraco, já que, necessita de negociação dentro e fora da base de apoio para aprovação de determinadas medidas. A manutenção constante do diálogo com os vereadores e as regiões envolvidas no projeto podem influenciar positivamente as decisões e articulações necessárias para a sua aprovação no parlamento.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Uma ampla articulação envolvendo Governo, Parlamento e Sociedade Civil, com os projetos bem definidos, discutidos e analisados por esses setores, podem diminuir a oposição e o consequente apoio a sua implementação.
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Acreditamos que os recursos disponibilizados possuem condições de garantir a realização do projeto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho apresentado para a conclusão do curso de especialização Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil, realizado pela Fundação Santo André e Fundação Perseu Abramo, tem como principal objetivo demonstrar caminhos para solução do problema: Escassez de Moradia Popular na Cidade de São Paulo.

Para tal resultado, realizamos a construção do problema, demonstrando o histórico dentro da cidade de São Paulo da dificuldade de acesso à moradia pelas famílias de baixa renda, principalmente na sua região central.

Construímos o Fluxograma, tendo como ator a Secretaria Municipal de Habitação, e nele estão contidos nove nós explicativos e dois nós críticos, que acreditamos que com a intervenção do ator poderiam contribuir para solucionar o problema apresentado e diminuição das três consequências apontadas no estudo. Para Costa:

Os governantes ou os encarregados da gestão da situação podem ser vistos como jogadores que, com suas ações, produzem acumulações durante um jogo, procurando alterar o resultado. É com base nessas acumulações que eles podem ampliar, ou

reduzir, sua capacidade de produzir novas jogadas e alterar a situação inicial. Este é o mecanismo básico através do qual se acumula ou desacumula poder e se produzem, ou não, mudanças significativas sobre uma dada situação problemática. (COSTA; DAGNINO, 2013, p. 210).

Realizamos a análises referentes a cada um dos nós explicativos e nós críticos apresentados. Sendo que, segundo Costa, os nós críticos em que o ator pode atuar eficazmente e tem governabilidade na construção da solução, se resolvidos e desatados, terão grande impacto sobre o problema e não sofre grandes oposições a ele, já os nós explicativos são todos os componentes da cadeia causal, com regras, acumulações e fluxos que possibilitam o melhor entendimento.

Para cada nó estratégico, propusemos duas ações para agir no sentido de solucioná-los, criando a partir dele uma Árvore de Problemas para uma maior compreensão da questão enfrentada, nós críticos e ações. Prevemos nesse quesito também os resultados da aplicação das ações. Também fizemos o Plano de Ação para os nós críticos, prevendo questões, como as tarefas que precisam ser realizadas para a realização das ações, os recursos necessários, os prazos e os responsáveis. Consideramos duas ações para cada nó crítico, tendo como responsáveis para seu cumprimento a Secretaria de Habitação, o Líder do Governo na Câmara, o Conselho Municipal de Habitação, Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria de Comunicação, Vereadores e as Subprefeituras.

Com relação aos responsáveis também levantamos os recursos que ele controla, suas limitações e vulnerabilidades, no que pode contribuir ou prejudicar e como poderíamos atuar com relação a ele. Também realizamos uma discussão para a elaboração de um quadro com a análise de riscos e fragilidades contidas no nosso projeto.

Com esse projeto procuramos demonstrar que um problema complexo, como a questão habitacional na Cidade de São Paulo, pode ser melhorado desde que se tenha um compromisso dos governos, vereadores e judiciário com leis já existentes e na melhora delas. O envolvimento da população nos projetos que precisam ser executados também facilita a conquista de

apoio e a diminuição do risco político e social das ações previstas. Por fim, entendemos que as formulações de um projeto bem estruturado desde o início, prevendo todas as questões positivas e negativas envolvidas, tendem a levar o projeto para o sucesso na sua execução.

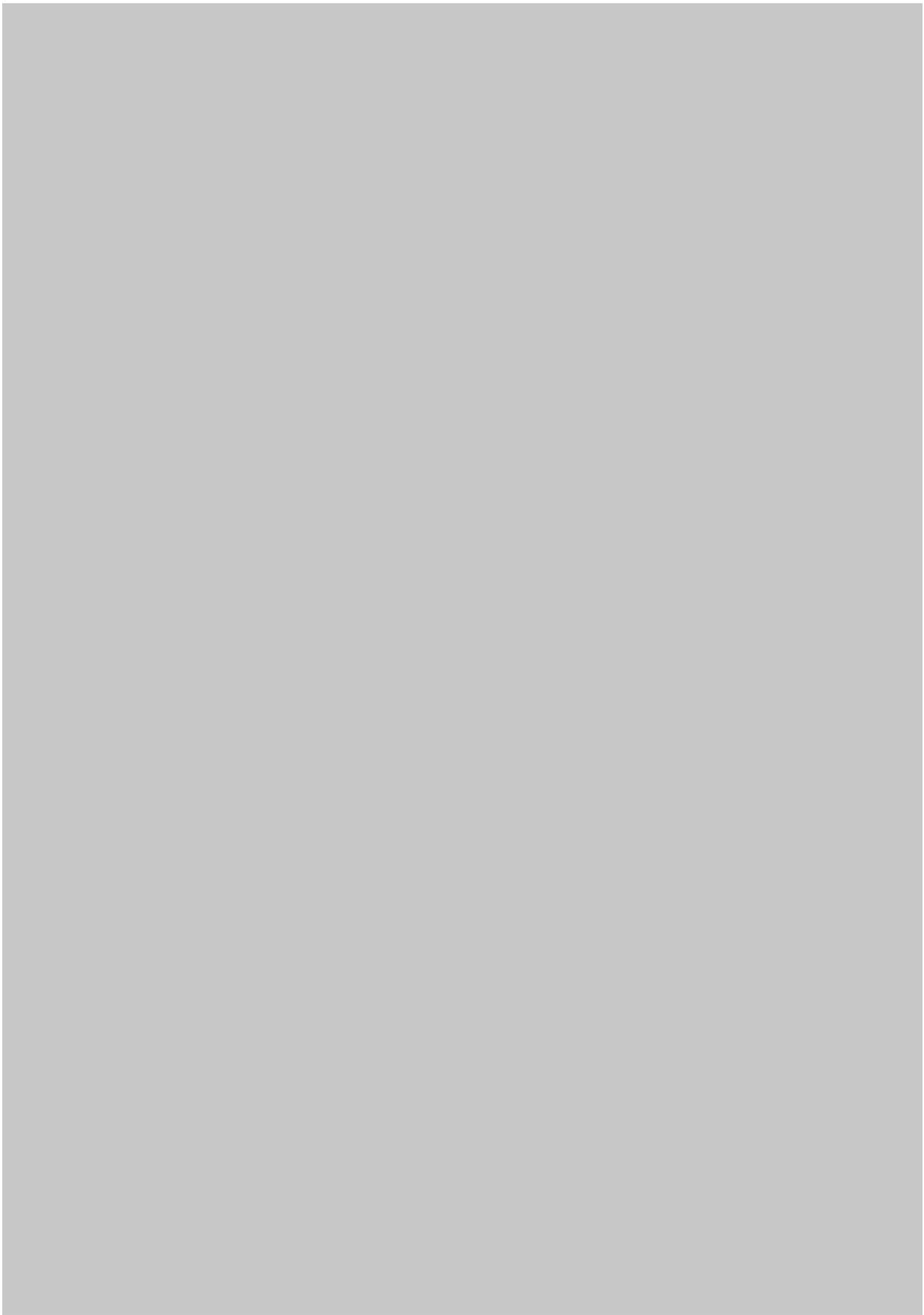
## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.
- CENTRO Gaspar Garcia de Direitos Humanos. *Moradia é central: lutas, desafios e estratégias*. São Paulo: [s. n.], 2012.
- COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato. *Gestão estratégica em políticas públicas*. Campinas: Alínea, 2013.
- GOHN, Maria da Glória. *História dos movimentos e lutas sociais*. 8. ed. São Paulo: Loyola, 2013.
- KOWARICK, Lucio. *A Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- PROGRAMA Urbano. O povo quer moradia digna e sustentável. São Paulo: [s. n.], 2014.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- \_\_\_\_\_. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.



**CAPITULO VII**

**EXTERMÍNIO DE JOVENS NA  
BAIXADA FLUMINENSE-RJ**



Leonardo Cunha Neves  
Aline Cunha Neves  
Orientadora: Andrea Azevedo

## **INDICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E FLUXOGRAMA EXPLICATIVO**

Na região da Baixada Fluminense, de acordo com dados publicados no *site* do Instituto de Segurança Pública (ISP, 2016) no relatório anual da letalidade violenta, em 2015 aproximadamente a cada 12 horas um jovem foi assassinado na região. Esses dados quantificam uma situação de violência constante em que a região está inserida.

Portanto, os jovens, na grande parte dos casos, são figuras centrais dessa situação de violência, sejam eles as vítimas ou os agressores. Em reportagem de Henrique de Almeida para o *Jornal do Brasil* em 2013, o jornalista fala da chacina da Chatuba (comunidade localizada no município de Mesquita-RJ), onde nove pessoas foram assassinadas por traficantes da área. Dentre as vítimas, sete eram jovens com idades entre 16 e 19 anos. Segundo a reportagem, 14 pessoas foram indiciadas por homicídio qualificado, e dentre os indiciados havia menores de idade.

Os dados apresentados acima e o caso relatado mostram uma realidade que há muito tempo se faz presente na região da Baixada Fluminense. Trata-se, portanto, do extermínio crescente de jovens inocentes – podemos afirmá-los inocentes porque não lhes foi oferecido possibilidades de defesa, não foram condenados por júri estabelecido e, ainda, porque não há pena

de morte legalizada no Brasil – tampouco na região da Baixada Fluminense. O Estado não consegue reagir a essa brutalidade, e com a sua ineficiência em prevenir tais situações a população acaba por se tornar refém dessa violência. Cidadãs e cidadãos continuam a não ter seus direitos como seres humanos respeitados nessa situação.

O ator que olha para este problema e o denuncia é a Pastoral da Juventude da Igreja católica, criada na década de 1980, com o intuito de reunir jovens do país inteiro, de diversas realidades, mais que partilhavam das mesmas lutas e sonhos. Na Baixada Fluminense, a pastoral está atenta ao extermínio dos jovens e pretende atuar em prol da vida, da juventude e da construção de uma sociedade mais justa.

### Justificativa

O tema do extermínio dos jovens na Baixada Fluminense deve ser um tema de destaque na pauta do Poder Público. Devido sua complexidade, o Instituto de Segurança Pública (ISP, 2016) do Estado do Rio de Janeiro divulgou, por meio de seu portal, dados sobre a segurança pública do estado e estes mostram que em 2015 a baixada foi cenário de 1.702 casos de letalidade de violência (homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e homicídio decorrente de oposição à intervenção policial) e desses casos aproximadamente 40% são de pessoas até 29 anos (sendo que, na divulgação, 28,3% deles não possuem informação sobre a faixa etária).

Segundo dados da Anistia Internacional (2016), no Brasil, só no ano de 2012, foram assassinados 30.000 jovens entre 15 e 29 anos. Diante desta realidade brevemente apresentada, o extermínio de jovens na Baixada Fluminense é um tema que expressa grande relevância e urgência e que vem sendo debatido e discutido por diversos setores da sociedade local, no caso específico será abordado a partir de entidade da sociedade civil: a Pastoral da Juventude. Cabe lembrar que a Pastoral da Juventude é o ator que declara o problema apresentado, mas em sua atuação local ela atua em conjunto com outras entidades, como o Centro de Direitos Humanos (CDH), Conselhos de Juventude e Conselho de Segurança dos Municípios, CPI da Violência, ONGs que atuam no tema; e temos ainda a CPI da Vio-

lência Contra Jovens Negros que também apura causas do extermínio da juventude na baixada.

Em nível nacional, a questão é também relevante para diversos centros de juventude, ONGs, Conselhos de Juventude, Secretaria Nacional de Políticas para a Juventude e órgãos transnacionais, como ONU – Direitos Humanos. O número de entidades envolvidas não é pequeno, o que ressalta a importância do tratamento do tema pela sociedade e pelo Estado.

Diante dos fatos citados, e devido à militância e participação da equipe de trabalho na Pastoral da Juventude, o tema foi escolhido para que possamos nos aprofundar mais no problema do extermínio dos jovens da Baixada Fluminense.

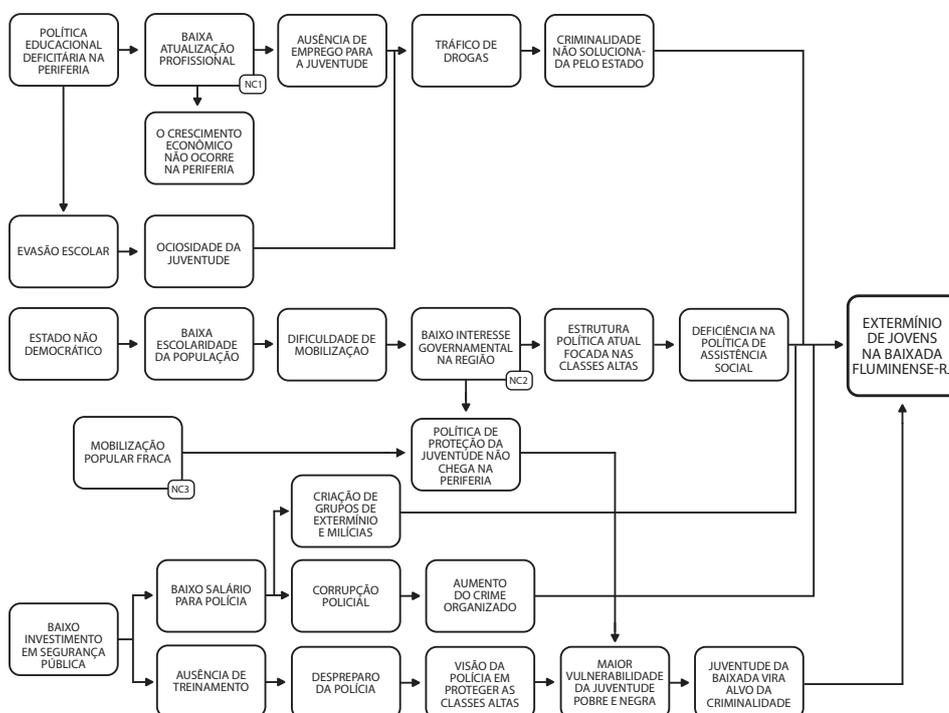
#### Efeitos e riscos político-administrativos, sociais ou econômicos que a persistência do problema acarreta

- a. Redução da mão de obra em idade jovem para o mercado de trabalho da região: O número de jovens buscando o primeiro emprego reduzirá devido ao alto índice de mortalidade. O que pode gerar uma reestruturação do mercado de trabalho local e dos requisitos dos postos de emprego;
- b. Diminuição no crescimento da economia das cidades: Essa diminuição ocorre devido à redução da população jovem, que estaria em idade produtiva, movimentando e produzindo bens e capital;
- c. Redução do poder e presença do Estado na região: A persistência do problema da violência gera um aumento do crime organizado, que passa a ocupar áreas onde o Poder Público deveria se fazer presente;
- d. Baixa qualidade de vida na região: Devido ao alto índice de violência e mortes, dificulta-se a ação do Estado em diversas áreas, diminuindo assim a oferta de serviços;
- e. Desvalorização da justiça e descrédito dos meios legais por parte da população local: A falta de confiança da população no cumprimento das leis, em vista do grande número de casos de homicídio sem solução;

- f. Naturalização dos homicídios de jovens: A banalização e desvalorização da vida em especial da juventude;
- g. Ampliação das demandas sociais: Devido o aumento e superlotação nos sistemas de saúde e assistência social.

## FLUXOGRAMA

Ator: Pastoral da Juventude



## COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

Como se pode observar em Costa e Dagnino (2013, p. 213), a escolha dos nós críticos deve ser baseada em alguns critérios que façam com que os respectivos nós explicativos possam ser classificados como pon-

tos-chave para a resolução do problema ou parte dele. Os autores consideram três pontos essenciais para a classificação dos nós como críticos, a saber, que o nó tem de ser um “Centro Prático de Ação”, ou seja, que o ator tenha poder de atuar diretamente sobre o nó sem a necessidade de atuar em outras causas. Outro ponto importante é o “Alto Impacto” que o nó deve ter sobre o problema e, uma vez resolvido ou que se atue sobre o nó, se possa chegar à resolução do problema ou parte dele. Por fim, os nós devem ser “Centros Oportunos de ação”, ou seja, a atuação sobre eles deve ser viável, tanto na questão de tempo de execução como na relação custo benefício para que, assim, o ator possa determinar se aquela ação ou tarefa a ser executada para resolver o nó valerá a pena diante dos seus recursos e possibilidades de atuação.

Assim, entende-se que os nós críticos devem ser bem escolhidos dentre todos os nós explicativos, pois não se trata de apenas escolher o que mais fácil se resolveria o problema, sem primeiro saber se o ator que declara o problema tem recursos ou atuação em área que possa usar sobre este nó.

Os nós críticos escolhidos aqui são a baixa atualização profissional, o baixo interesse governamental na região e mobilização popular fraca.

A baixa atualização profissional, que para nós é um ponto crucial de todo fluxograma, tem como causa a política deficitária que o governo do Estado adota para as áreas periféricas. Sendo que o ator que declara o problema, a Pastoral da Juventude, tem poder de atuar diretamente neste nó, que atende os três requisitos para ser classificado como crítico: ele é um centro prático de ação, uma vez que para se combater a baixa atualização profissional, a pastoral pode atuar com seu caráter formador e instrutivo, que exerce sobre a juventude e a sociedade. Em conjunto com seus parceiros de caminhada, no âmbito de buscar e aplicar formação profissional aos jovens, assim atenderia ao segundo quesito do nó, que seria o grande impacto que a resolução desse problema causaria, já que relacionado a ele no fluxograma se observa diversos problemas decorrentes. Com relação à viabilidade, seria de total proveito e baixo custo, uma vez que as estruturas da pastoral já são voltadas para atender os seus grupos de base e assim qualificar seus jovens. Sem falar na questão da

divulgação de oportunidade dos centros de juventude, centro de direitos humanos, conselhos de juventude municipal e outros órgãos e entes da qual fazemos parte ou somos parceiros.

O segundo nó é o baixo interesse do governo na região, onde a pastoral da juventude pode atuar de forma direta com a participação governamental, através dos conselhos de juventude, segurança, educação, assistência social, também através da participação nas sessões legislativas e comissões em que o legislativo permite a participação popular. Resolvendo esse nó, o seu impacto seria alto, acabaríamos com alguns fatores que sucedem ele, como a questão da estrutura política que tem foco nas classes mais altas, e deficiências nas políticas de assistência social, juventude e outras. Neste caso, a relação custo benefício seria totalmente viável, já que a participação não requer gastos financeiros, e assim garantir a médio e longo prazo a resolução do problema.

E, por fim, a mobilização popular fraca como terceiro nó crítico, pois este nó se apresenta como uma característica da região, mas que podemos atuar diretamente devido a grande capacidade de mobilização da pastoral e da igreja, que têm presença física em todos os municípios da baixada. A pastoral pode realizar eventos novos ou utilizar as grandes mobilizações que já ocorrem no dia nacional da juventude e festas dos padroeiros das paróquias. A resolução desse nó tem grande impacto, pois pode pressionar o Estado em relação às políticas de proteção à juventude na baixada, contribuindo assim diretamente para a redução da violência e do extermínio da juventude. Essa opção tem um custo baixo, já que o grande trabalho de mobilização e divulgação é feito através das mídias locais, redes sociais e pessoalmente.

### Política Educacional Deficitária na Periferia

A educação brasileira sempre foi um ponto crucial para se entender diversos fatores da estruturação do nosso país e de nosso povo. De acordo com Saviani (2008), na política educacional brasileira há de se observar diversos fatores, que ao longo da história atrasaram a evolução educacional de nossa população. De acordo com o autor, a questão educacional brasileira ainda está muito dependente da questão política de

quem governa o país. O autor cita a resistência histórica que as elites, que detêm mandato no país, fazem sobre as propostas de educação pública de qualidade, observando a descontinuidade de políticas implantadas a cada espaço de tempo e a falta perseverança das autoridades mediante qualquer obstáculo, no geral financeiro, o que faz com que tudo se volte a etapa inicial, nunca se conseguindo chegar ao objetivo de promover uma educação de qualidade a todos.

Com o início dos governos do PT em 2003, viu-se uma nova política de educação que se deu início no país: uma política com viés democrático e inclusivo, que defendia que a escola deveria ser de todos e feita por todos. Criaram-se diversos projetos, como o FUNDEB, a política de cotas, o PROUNI, PRONATEC, FIES, Ciência sem fronteiras, entre outras, que deram a oportunidade aos jovens menos favorecidos a terem acesso à educação em diversos níveis e de diversas maneiras.

A política de Cotas, PROUNI, FIES, favoreceram e muito os jovens negros e pobres que provêm da rede pública de ensino, que apesar de todo investimento do governo federal, continua sucateada. Esse é o ponto principal que ainda repercute na periferia: a educação básica, que é de responsabilidade de Estados e municípios, ainda não é inclusiva, o que causa um déficit educacional que acompanha o jovem por toda sua vida acadêmica e profissional.

### Baixa atualização profissional

Como já vimos, a qualidade da educação brasileira por muito tempo foi negligenciada pelos governantes, e esse período deixou marcas profundas na população e no tipo de política educacional do país, e isto reflete na estruturar dos lares brasileiros, contribuindo ainda mais para a desigualdades já existentes. A Baixada Fluminense por anos sofreu com a questão educacional e pela falta de vagas na rede pública, sem falar na qualidade da educação.

Os municípios da baixada estão entre os que têm os piores índices, mostrando a fragilidade do sistema de educação na região. A qualidade do ensino ofertado pelas prefeituras e Estado é baixa, conta com pouco inves-

timento e incentivo que valorizem os professores e as escolas. Com isso, os jovens da baixada abandonam a escola, despreparados e em desvantagem para concorrer no mercado de trabalho, o que os leva a empregos e funções de qualidade, ou remuneração, baixa.

Os cursos profissionalizantes são escassos na região, há poucas escolas técnicas, poucas vagas são ofertadas, e as que existem chegam através das políticas educacionais do governo federal, como no caso do Pronatec.

Nesse âmbito, é de vital importância também a participação da sociedade civil na contribuição com a formação de nossos jovens através de seus aparatos e parcerias, as entidades sindicais, partidos, movimentos sociais, pastorais e movimentos da igreja, que podem contribuir muito para essa atualização profissional e ajudar para a alocação de nossa juventude no mercado de trabalho.

### Ausência de emprego para a juventude

O desemprego crescente vem afetando todo o país e os índices nas metrópoles a cada dia aumentam mais. A maior parte dos postos de emprego do estado se concentra na capital, o que faz com que a população das outras regiões tenha que se deslocar todos os dias para a capital. Uma análise feita a partir do Censo de 2010 pelo SEBRAE, publicada em seu portal, traçou um panorama sobre a ocupação e o empreendedorismo no estado e apontou que 40% da população do estado trabalha na capital.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2016) – PNAD contínua – do 1º trimestre do ano, publicada no portal do IBGE em 19 de maio de 2016, mostra que a taxa de desocupação no país subiu 10,5% para 10,9%; e na região Sudeste a taxa subiu de 8,6% para 11,4%; no Rio de Janeiro a taxa subiu de 7,7% para 9,2% no período de três meses. E com relação ao desemprego dos jovens a pesquisa mostra:

Por grupos de idade, a taxa de desocupação da população de 18 a 24 anos, no Brasil, foi de 24,1%. Nas regiões Sudeste (25,5%) e Nordeste (27,4%) a taxa de desocupação das pessoas de 18 a 24 anos foi maior que a média nacional para a idade. A região

Sul (17,2%) apresentou a taxa menos elevada. Destaca-se, ainda, a alta taxa de desocupação no Sudeste para as faixas de 14 a 17 anos (48,8%). (PNAD, 2016)

A questão do desemprego na Baixada Fluminense não é nenhuma novidade, de acordo com a análise feita pelo SEBRAE, um dos fatores que podem ser determinantes para essa situação é a questão da mobilidade urbana, uma vez que a maior parte das famílias mais pobres que trabalham na capital reside em locais da região metropolitana de difícil acesso (periferias) e de longo tempo de deslocamento no trajeto domicílio-trabalho-domicílio. O estudo mostra que a média de tempo de deslocamento do estado é de 42 minutos, já dos moradores da baixada é de 51 minutos.

Sendo assim, são diversos os fatores que, além dos financeiros e políticos que nosso país enfrenta por conta da crise institucional que foi instaurada na nossa sociedade, a falta de investimentos na questão da mobilidade urbana provoca, seja em projetos que realmente sirvam para melhorar a questão do transporte de massa da região, seja a falta de incentivo às empresas para que elas se estabeleçam na região, movimentando assim a atividade econômica e criando postos de trabalho mais próximos do cidadão.

### Tráfico de drogas

O tráfico de drogas é uma questão bem antiga e que se faz presente em quase todo o estado do Rio de Janeiro. Especificamente na Baixada Fluminense, de acordo com Jose Claudio Alves em entrevista para o portal da FIOCRUZ em 10/12/2010, estima-se que o crime organizado começou a se formar antes da década de 1960 juntamente com a formação da região, onde pequenos grupos de criminosos começaram a se estabelecer nos municípios e bairros da região. Com o passar do tempo, foram crescendo e se desenvolvendo junto à baixada.

Somente nos quatro primeiros meses do ano, já foram feitas mais de 1.000 apreensões de drogas na região, o que só elucida a força do tráfico na baixada.

O problema do tráfico de drogas na baixada é algo que só será resolvido ou minimizado quando o Poder Público passar a se interessar pela região e investir em políticas que realmente combatam a criminalidade, de forma não apenas ostensiva, mas preventiva.

### Criminalidade não solucionada pelo Estado

A criminalidade é um problema que assola todo o nosso país, e em especial o estado do Rio de Janeiro, que tem alguns dos maiores índices de violência e homicídios do país. Com esse cenário avassalador em que nossa população se encontra, tentando atender os anseios de diversos grupos e entidades ligados aos direitos humanos e direitos da juventude, dentre estes, a Pastoral da Juventude, e de toda nossa sociedade, em 4 de maio de 2015 criou-se na Câmara dos Deputados a CPI –Violência contra jovens negros e pobres, que tinha como finalidade apurar causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil.

No início do relatório final da CPI da violência contra jovens negros e pobres, consta um dado informando que no Brasil, no período de 1980 a 2010, cerca de 1 milhão de pessoas foram assassinadas e que a principal causa de morte de pessoas entre 15 e 30 anos são os homicídios. O relatório ainda revela que os homicídios atingem majoritariamente os jovens negros, do sexo masculino, com baixa escolaridade e moradores de periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos: em suma, a maciça e esmagadora maioria delas é da classe trabalhadora pobre.

O relatório de impunidade na Baixada Fluminense (2005), elaborado pela ONG Justiça Global, aponta que a questão da criminalidade na baixada é histórica. Seu agravamento se deu no período da ditadura militar, em que diversos grupos paramilitares – as denominadas milícias –, grupos de extermínio, contraventores, muitas vezes ligados a políticos da região que visavam à criação e ampliação de currais eleitorais, e outros ligados a agentes de segurança e magistrados, pois, na época, a política de segurança para a baixada era pauta na repressão ostensiva e violenta, e atingia a maioria da população mais pobre e os jovens. O relatório aponta que diversos casos de desapareci-

mento, homicídio e outros crimes não são solucionados na região e acabam sendo arquivados por falta de provas e testemunhas, chegando a uma taxa de mais de 80% de crimes sem solução na região.

Com isso a questão da criminalidade não solucionada aparece como um nó de grande impacto no problema trabalhado, uma vez que este revela um problema histórico que vem se agravando cada vez mais e loteando a Baixada Fluminense entre grupos de criminosos, em que a população termina refém de tudo.

### O crescimento econômico não ocorre na periferia

O capitalismo implantado em nosso país desde o início de nossa República, e que se manteve por décadas, segundo Nogueira (2004, p. 81), de forma agressiva e predatória da natureza e que foi baseado na produção agropecuária para exportação, nos tornou cada vez mais dependentes das tecnologias e outros bens supérfluos, chegando a um ponto alarmante e nocivo, que deixou profundas marcas em nossa população. A maior dessas marcas é a desigualdade social que durante todo o processo da urbanização brasileira se fez presente e de forma intensa, onde a população de classe mais baixa foi sempre subjugada às piores condições possíveis. Esse processo reflete diretamente na sociedade carioca, que foi se formando em torno do centro da cidade do Rio de Janeiro e alguns bairros da Zona Sul, que concentram a maior parte do capital, do comércio, das indústrias e das oportunidades de emprego. Fatos estes que levaram à criação da atual conjuntura urbana do estado, onde surgiram às periferias (favelas e as chamadas inicialmente de cidades dormitório), que a princípio não se preocupavam em oferecer estrutura e infraestrutura para que as mesmas se tornassem também centro de desenvolvimento financeiro e econômico.

Com relação à periferia, no que diz respeito a sua autossustentação econômica, podemos observar na análise feita pelo SEBRAE que no “estado do Rio de Janeiro, 1.573.108 (cerca de 22%) dos ocupados são empreendedores, 1.436.058 por conta própria, 137.050 são empregadores”. O estudo classifica como empreendedor de sucesso aquele que consegue gerar outros empregos, o que geraria um ganho maior para região em que se estabelece.

E aponta a baixada em último lugar, com apenas 5% de empreendedores empregadores, o que nos leva a crer que a região ainda carece de incentivo para que seus moradores se tornem empreendedores, auxiliando no crescimento da região.

### Evasão escolar

A evasão escolar é fato recorrente em todo o país. A professora Rosemary Dore Heijmans da UFMG coordenou um estudo publicado no portal do Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa (INEP) sobre a evasão escolar e nele aponta aspectos sociais determinantes da evasão escolar, como a desestruturação familiar, as políticas de governo, o desemprego, o baixo desempenho, reprovação, a escola e a própria criança.

Uma que faz a situação educacional piorar, e que nem sempre as escolas, professores e diretores não estão acostumadas a lidar. O estudo ainda fala das causas de evasão no Ensino Médio:

Dentre as possíveis causas já identificadas pelo estudo para o abandono do Ensino Médio técnico estão: o nível socioeconômico do aluno; a estrutura organizacional e pedagógica das escolas; a política educacional; a relação da escola com a cultura jovem; a “necessidade” de o jovem ter de optar por estudar ou trabalhar; e questões curriculares. (INEP, 2016)

A evasão escolar deve ser combatida de maneira eficaz porque, mesmo não tendo índices muito elevados, ela pode ser a causadora de diversos outros problemas ligados à ociosidade da juventude.

### Ociosidade da juventude

A ociosidade da juventude é um problema que nos leva a pensar que o Estado deve dar mais atenção a este segmento da população e assim reconhecer seu protagonismo diante de nossa sociedade e seu potencial poder de mudança, e não somente olhar para a juventude como um problema em questão. Conforme fala Azevedo (2001), para a implantação de políti-

cas sociais é necessário que se compreenda como funciona ou se porta o segmento a que se quer atingir. Com a juventude é necessária a criação de mecanismos de inclusão, com espaço de interação cultural e social.

Sposito (2007) faz uma análise sobre a atenção voltada para a juventude nos últimos anos, muito por causa das conferências de juventude, conselhos, e da Secretaria Nacional de Juventude.

[...] o caráter contingente dos processos de formação das políticas públicas aponta para o reconhecimento do fato de que a constituição da agenda pública em torno da juventude nos anos recentes significa um passo irreversível na direção de um conjunto expressivo e orgânico de políticas destinadas aos jovens no país. (SPOSITO, 2007, p. 14)

A ociosidade da juventude ainda é reflexo de políticas educacionais não tão eficazes e há falta de espaços de interação e integração dos jovens. Essa situação se agrava mais não regiões mais pobres, onde a infraestrutura local é bem pior se comparada às capitais.

### Deficiência na política de assistência social

Como já vimos anteriormente, a Baixada Fluminense historicamente é a região onde se encontram as maiores desigualdade sociais de nosso estado, e esse fato se deu desde a sua formação, uma vez que as cidades inicialmente eram tidas apenas como cidades dormitório, e por isso não foram construídas com infraestrutura e planejamento que facilitasse a vida de seus moradores.

No relatório de Impunidade da Baixada Fluminense (2005), menciona-se a formação histórica da região e apontam-se, desde o início, problemas sociais que perduram até hoje. No relatório, denuncia-se a ineficiência dos planos nacional, estadual e municipal de assistência social, como vemos a seguir.

As políticas sociais no plano nacional, estadual e municipal com perfis focalistas ou assistencialistas são ineficientes num contexto onde

a maior parte da população carece de direitos básicos de cidadania. Em muitos casos, as políticas públicas que por princípio e por direito deveriam ser para todos, ficam sobre o controle das oligarquias políticas locais que, através do clientelismo, transformam direitos em privilégios, limitando o conceito de cidadãos a meros usuários e beneficiários dos serviços. (OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA, 2005).

Assim, essas oligarquias citadas, muitas vezes detentoras do Poder Executivo e Legislativo municipal, que para se perpetuarem no poder acabam por corromper o Estado democrático de direito, no que tange a participação popular, são quem determinam qual cidadão ou localidade vai ser beneficiada com os serviços públicos. Esses são fatos bem comuns no dia a dia da Baixada Fluminense, onde nos municípios a adesão por parte da população a certas políticas sociais, como o Programa Bolsa Família, Minha Casa, Minha Vida, aluguel social e outros, vêm sendo utilizadas como moeda de troca por certos políticos e, com isso, não chegando, em sua totalidade, a quem realmente precisa. Tal fato é uma deficiência que carece de ser sanada. O governo federal, que é o grande financiador, tem de criar mecanismos de controle mais rígidos para que os executores (Estados e municípios) tenham maior responsabilidade na sua aplicação, como uma forma realmente de ajudar a população que mais necessita, e não apenas como mero assistencialismo.

### Estrutura política local focada nas classes altas

A formação do Estado brasileiro se deu de uma maneira desigual e controlada por uma elite que desde os tempos das capitâneas vem dominando a política do país. Para Pomar (2013), a estrutura do Estado sempre priorizou as grandes elites, e na estruturação das grandes cidades brasileiras isso ficou bem claro, com as obras e construções que foram feitas durante todo o século XX, com a expansão de capital e industrial que o Brasil viveu, e devido ao êxodo da população do campo para as cidades (muitas vezes de maneira forçada), surgiu-se o efeito da favelização, que no caso do Rio de Janeiro foi incentivado como uma das formas de se tirar do chamado cartão postal da cidade todas as pessoas das classes mais baixas, levando-as

a habitar outras áreas do município do Rio de Janeiro e cidades vizinhas que ficam próximas ao centro financeiro da cidade, sendo assim, possibilitando a exploração da mão de obra. Na formação da cidade do Rio de Janeiro, veem-se grandes investimentos, como metrô, estradas, hospitais e universidades nas áreas nobres e centrais da cidade, deixando à margem o restante das localidades que eram habitadas pela população mais pobre.

Atualmente vemos que essa política voltada para as classes mais altas e áreas nobres continua. Exemplo claro são os investimentos feitos no estado nos últimos anos em decorrência dos grandes eventos que acontecem aqui (Copa do Mundo e Olimpíadas). Conforme a matéria da repórter Alana Granda publicada no portal Agência Brasil em 2014,

A capital do estado deverá concentrar 16,1% dos investimentos definidos para 2014/2016, correspondentes a R\$ 37,8 bilhões, enquanto o leste fluminense terá R\$ 25,6 bilhões (10,9%), seguido do sul do estado, com R\$ 14 bilhões (6%), e Baixada Fluminense, com R\$ 10,9 bilhões e participação de 4,6%. (GANDRA, 2014).

Nos dados acima, vemos sim que há um investimento na região da baixada, porém uma parcela bem pequena, não sendo assim suficiente para amenizar muitas situações caóticas estruturais e socioeconômicas da região.

### Baixo interesse governamental na região

A Baixada Fluminense conta com uma população de aproximadamente 3,6 milhões de pessoas, que é grande parte da população do estado, porém mesmo com todo o desenvolvimento estrutural e financeiro que foi empregado na região na última década, segundo dados do relatório de indicadores sociais municipais do Censo (2010) do IBGE, a região ainda concentra um dos maiores índices de desigualdade socioeconômica do estado. A região, por ter sido considerada durante muito tempo como cidade dormitório, ficou à margem dos investimentos nas áreas de infraestrutura, transportes e principalmente saneamento básico.

Esse desinteresse pela região pode ser visto através do seu IDH, em que todos os municípios que compõem a região estão abaixo da média estadual. E além do IDH, a região da baixada também possui outros índices inferiores aos do restante do estado, como detalhou o Painel Regional da Baixada Fluminense 2015 feito pelo SEBRAE, em que se nota um PIB abaixo da média estadual, uma maior concentração da população pobre se comparada a outras regiões e à média estadual, bem como uma renda domiciliar *per capita* de apenas 545 reais, quando a média estadual é de 991 reais.

A região da Baixada Fluminense foi por muito tempo atrativa no campo político. Essa atração se dá devido a grande densidade populacional, o que faz com que diversas iniciativas e promessas eleitorais fossem feitas para a região, mas que, em sua maioria, não se cumprem, pelo menos não do jeito que se era esperado, fazendo assim com que a região fique esquecida por parte dos governantes após o processo eleitoral. Outro dado alarmante que comprova a falta de interesse e de investimentos na região é a questão do saneamento básico. Em um *ranking* feito pelo Instituto Trata Brasil (2014), que avaliou as condições de saneamento das 100 maiores cidades do país, quatro municípios da baixada figuraram na lista e todos ocuparam as últimas posições no *ranking*, sendo Belford Roxo a melhor classificada, entre todos esses municípios, na 77ª posição.

### Dificuldade de mobilização

Como já mencionado, o início do povoamento da região, hoje conhecida como Baixada Fluminense, se deu de forma irregular e desestruturada e em grande parte por pessoas das classes mais baixas, migrantes vindos da região Nordeste em busca de emprego, moradores das favelas cariocas expulsos pela urbanização de algumas partes da cidade. Como já observamos anteriormente, a região sempre esteve à margem dos investimentos públicos, inclusive na área de segurança, o que favoreceu a implantação de grupos criminosos, que em muitas partes se misturaram com grupos políticos em busca de maior poder e dominação de território. Devido a

esses diversos fatores de abandono do Poder Público e repressão que se vive em função do crime organizado, a população da baixada não criou o hábito de manifestar-se em busca de seus direitos e para serem ouvidos pelas autoridades.

A região até possui uma quantidade razoável de movimentos sociais e entidades da sociedade civil que visam a questões dos direitos da população. De acordo com Barreto (2004), muitas delas criadas já nas décadas de 1970 e 1980, com estreita ligação com a Igreja Católica (CEBS – Comissão Pastoral da Terra, Pastorais da Juventude e Pastorais Sociais) e que por muito tempo serviu de base e berço de muitos líderes políticos e sindicais da região. Nos dias de hoje, ainda temos alguns movimentos ligados à Igreja Católica, como o Centro de Direitos Humanos e pastorais sociais, diversas ONGs, projetos, sindicatos, e partidos políticos de esquerda. Ainda, a região conta com Fórum Grita Baixada. Como consta em seu portal:

O Fórum nasceu para ser *o espaço e instrumento onde a voz da Baixada possa ter mais força* [grifo do autor], e quem sabe obrigar as autoridades a ouvir nosso grito. Ele surgiu a partir da preocupação da Diocese de Nova Iguaçu com o aumento dos índices de violência nos Municípios da Baixada Fluminense nos últimos anos. (FORUM GRITA BAIXADA, 2016)

Esse espaço nasceu após a crescente onda de violência que atingiu os municípios da baixada, bem como as frequentes chacinas que ocorrem na região, em sua maioria vitimando os jovens.

Apesar de todos esses mecanismos de mobilização, a adesão por parte da população ainda é bem pouca, isso faz com que a mobilização seja fraca. Muitas das vezes isto acontece devido o descrédito que a população tem com relação às autoridades e à classe política, que se utilizam desses eventos para se beneficiarem. Outro fator é o despreparo, ou baixo poder de mobilização de algumas entidades na hora de conclamar e dialogar com a população, que na maior parte das vezes não se envolve por medo de sofrer represálias.

## Baixa escolaridade da população

A situação da escolaridade na baixada é bem delicada e um problema que vem sendo recorrente ao longo da história. Em 11 de julho de 2012, em matéria do *Jornal Extra*, se denunciava esta situação em que em cinco cidades da baixada mais de 50% da população não possuía instrução segundo os dados do IBGE.

Dados do Censo 2010 do IBGE revelam uma triste realidade na Baixada Fluminense: em cinco cidades, mais de 50% da população com mais de 10 anos não tem instrução ou não completou o Ensino Fundamental. Japeri lidera o índice: possui 58,33% da população nessa situação. Guapimirim, Queimados, Belford Roxo e Magé são outras cidades na ponta do *ranking*. A que está em melhor situação é Nilópolis, com índice de 35,19%.

Porém, essa situação vem melhorando a cada ano, porém num ritmo muito baixo. No Brasil, a baixa escolaridade é um problema que atinge grande parte da população. Segundo dados do Censo 2010, apenas 11,27% da população brasileira possui nível superior e 24,56% possui o nível médio completo. (UOL Educação, 2012).

Os governos de Lula e Dilma conseguiram consideráveis avanços no campo da política educacional brasileira, principalmente no que diz respeito a ampliar o acesso à educação. Considere-se, contudo, que a ação destes governos limitou-se à esfera federal, já que no Brasil a educação de níveis básico, Fundamental e Médio é da alçada dos municípios e Estados, isto é, a gestão é descentralizada na medida em que a rede pública brasileira apresenta dimensões continentais e, portanto, a centralização de sua administração em nível federal seria impraticável. Cabe assim aos Estados e municípios a gestão dos recursos e do funcionamento das redes. Portanto, resta ainda um caminho longo a ser percorrido para poder compensar os anos de baixo investimento na área em níveis municipal e estadual, responsáveis diretos pela gestão da educação de base e de seu aprimoramento.

## Estado não democrático

Vivemos em um país de regime teoricamente democrático, estabelecido por uma constituição que assegura este modelo político em seu primeiro

artigo. A democracia é definida por Bobbio (1996, p.60) como um processo participativo, de convivência social, plural e solidária, que deve se destinar a reduzir e combater as desigualdades sociais e permitir assim a ampliação da participação da população como um todo no contexto político, social e cultural. O autor fala que “o Estado Democrático de Direito é o governo do povo sobre o povo”. (BOBBIO, 1996, p. 60).

Porém, o que podemos notar é que, com a configuração atual brasileira, nem toda população possui acesso aos direitos mais básicos e garantidos na constituição, a desigualdade social é realidade presente em todas as regiões do país, e que começou a surgir desde a formação do Estado brasileiro, se mantendo até os dias de hoje. Esta situação faz com que muitos cidadãos brasileiros não consigam ter acesso aos serviços mais básicos e de direito de todos.

Quando o Estado não cumpre seu papel para com os direitos do povo, privilegiando a grande maioria em detrimento de uma elite, ele perde sua característica democrática, não exercendo seu papel de garantidor de direitos e não se concretizando como um governo do povo sobre o povo.

### Políticas de proteção da juventude não chegam à periferia

A CPI que apurou o extermínio da juventude negra e pobre no Brasil constatou ser uma realidade nacional que as políticas públicas e principalmente as de proteção à juventude são poucas ou quase inexistentes nas comunidades e regiões mais pobres de nosso país, justamente nos locais onde se encontra a maioria dos nossos jovens e em que a maioria deles estão em uma condição de vulnerabilidade social.

No estado do Rio de Janeiro, a principal política de segurança pública é a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), que foi inaugurada em 2008 e tem como função a “retomada” de comunidades dominadas pelo tráfico e pelas milícias e devolver o controle ao Estado, possibilitando que a máquina pública adentre essas comunidades com políticas, serviços e projetos que antes não existiam naquele local. Quando essa política cumpre seu papel efetivamente, ela se torna também uma das principais políticas de pro-

teção da juventude, uma vez que com a retomada do território por parte do Estado o aliciamento dos jovens daquela região para o crime organizado diminui, as comunidades se sentem mais protegidas e a juventude pode, portanto, ter outras atribuições e funções na comunidade. De acordo com dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) do Rio de Janeiro, já foram instaladas 38 UPPs no estado. Porém, dessas 38 unidades, apenas uma se localiza na Baixada Fluminense, tendo sido implantada em fevereiro de 2014 na comunidade da Mangueirinha em Duque de Caxias. Todas as demais se localizam na cidade do Rio de Janeiro.

Outro fato importante que podemos apontar é que o projeto de pacificação das comunidades cariocas vem como parte do pacote de segurança que foi traçado para a cidade do Rio de Janeiro devido aos grandes eventos que nela aconteceram (Copa do Mundo e Olimpíadas), e um dado que é do conhecimento de todos é que com a pacificação de comunidades cariocas houve a migração de criminosos, armas e drogas para municípios da baixada, agravando ainda mais a situação da região.

Podemos dizer ainda que a baixada sofre com a falta de espaços de lazer, centros esportivos e culturais para que ali se possa melhorar a qualidade de vida dos jovens.

### Mobilização popular fraca

Avritzer (1994, p. 189-190) afirma que “os movimentos sociais constituem aquela parte da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas sociais, onde a ação é a portadora imediata da tessitura relacional da sociedade e do seu sentido”, assim podemos entender que os movimentos sociais são instrumentos pelos quais a sociedade pode reivindicar, debater e dar evidência a assuntos e temas de interesse coletivo, que em geral são negados ou esquecidos por parte dos governantes. Para Pinsky (2003, p. 568), “os movimentos populares se caracterizaram por um alcance limitado a questões localizadas na vida prática da comunidade”. Podemos dizer que os movimentos são baseados na vontade daquela comunidade.

Com isso, movimentos sociais impõem sua força e influência, mas para que isso ocorra é necessário o apoio da população. Na Baixada Fluminense,

existem diversos movimentos que expressam essa realidade social, porém ainda falta entendimento de parte da população sobre o seu papel.

Nota-se que na baixada as grandes manifestações são geralmente em decorrência de fatos esporádicos, em geral em razão da violência, onde sempre acontecem atos públicos e caminhadas, em função de mobilizações orquestradas pela Igreja Católica.

Cabe ainda, por parte dos movimentos e entidades, uma maior inserção e instrução do povo para que assim se possa ter maior participação em suas mobilizações.

### Criação de grupos de extermínio e milícias

Um fato recorrente e que se faz presente em todo o estado do Rio de Janeiro é a existência de grupos armados, algumas vezes compostos por agentes públicos, que se apossam e dominam regiões onde passam a cobrar por supostos serviços realizados à comunidade. Essa realidade se tornou de fato outro ponto de poder paralelo (além das Facções Criminosas), no Rio de Janeiro, e que em 2008 foi alvo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro e que ficou conhecida como CPI das Milícias. Como podemos ver no relatório final da CPI das Milícias (p. 35), o delegado da 35ª DP Marcus Neves define milícias como:

[...] grupos armados compostos por agentes do Poder Público e pessoas cooptadas nas comunidades carentes, inclusive ex-trafficantes, que usam a força e o terror para dominar uma determinada região e explorar de maneira ilegal as atividades de transporte alternativo, gás e tevê a cabo. Seu mote é a questão financeira, o lucro farto e fácil. (ALERJ, 2008)

A CPI das milícias foi a fundo nos grupos que dominavam a Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, porém não deixou de relatar a existência de grupos por todo o estado. Na Baixada Fluminense, foi apontada a existência de grupos de extermínio e milicianos em quase todos os municípios, alguns bem organizados, que exploravam financeira e politicamente áreas da

região, e outros, menores e com menor estrutura, mas que também dominavam áreas transformando a população em reféns em suas próprias casas.

Somadas, são mais de 120 denúncias vindas dos municípios da baixada, informado a existência de diversos grupos atuando na região. O relatório é bem detalhado, inclusive com nomes dos milicianos e dados sobre as 34 áreas da baixada que estão ocupadas por estes grupos.

### Aumento do crime organizado

Como já observamos acima, o crime organizado na Baixada Fluminense é um problema antigo, enraizado desde a sua fundação e é controlado por agentes públicos, políticos da região e facções criminosas.

Desde 2008, quando se deu início ao programa de pacificação das comunidades cariocas, especialistas em segurança, meios de comunicação e moradores da região vêm apontando o aumento de índices de criminalidade na baixada. A seguir vemos trecho da matéria do jornal O Estado de S. Paulo de 03/06/2013 que traz dados sobre o assunto:

Estatísticas de março da Secretaria de Segurança Pública do Rio dão força à hipótese de mudança da criminalidade. Elas mostram queda nos principais indicadores de delitos na capital fluminense e aumento na Baixada em comparação com março de 2012. De 23 tipos de crimes, 11 registraram diminuição na capital – só três subiram e os demais ficaram estáveis. Caíram homicídios (-11,3%), estupros (-38,2%), assaltos (-4,9%) e furtos (-8,7%). Já as 12 cidades da Baixada Fluminense registraram aumento de 14 indicadores e redução em apenas quatro. Houve avanço nos homicídios (23%), roubos (21,5%) e no total de ocorrências (5,3%). (TOSTA; GOMES, 2013).

A matéria ainda aponta que, de acordo com relatos dos moradores da região, bandidos vindos das comunidades ocupadas estariam invadindo e se refugiando nas comunidades da baixada, onde antes não havia ou o crime era em baixa escala, trazendo com eles grandes quantidades de armas e drogas. Com o avanço do tráfico, há também o avanço dos grupos de milicianos sobre a região, o que gera muitos conflitos.

## Corrupção policial

A corrupção policial é um tema muito delicado e que dificilmente é debatido em nossa sociedade. Na baixada e nas regiões de periferia, é um fato de conhecimento coletivo, porém pouco falado e, muito menos, denunciado devido a toda cultura de repressão e represália implantada ao longo do tempo.

A polícia é uma das maiores responsáveis pelo alto número de mortes de jovens na região, seja por policiais no exercício da função (autos de resistência) ou seja por agentes de segurança atuando de forma clandestina (grupos de extermínio e milícias).

De acordo com Fonseca, Antunes e Sanches (2002), pode-se afirmar que a corrupção, mesmo sendo praticada em vários países, tem características diferentes aqui, é complexa e pode aparecer de diversas formas. Já Blundo (2003) fala que a corrupção é um fato que acontece de maneira escondida, por isso a dificuldade de observá-la. Em pesquisa do Datafolha de 2014, divulgada em reportagem da revista *Veja* de 08/04/2013, a Polícia Militar do Rio de Janeiro é apontada como campeã de corrupção no Brasil, como podemos ver abaixo:

O Rio de Janeiro é líder em corrupção da Polícia Militar no Brasil, aponta a Pesquisa Nacional de Vitimização, que teve uma prévia divulgada nesta segunda-feira. Das 8.550 pessoas entrevistadas no estado, 7,2% (619) afirmaram já ter sido vítimas de extorsão ou tiveram de pagar propina a algum PM. Acima da média nacional, de 2,6%. (VEJA, 2013).

A questão da violência no Rio de Janeiro é um fator que possui diversas fontes de alimentação e incentivo, e a corrupção das instituições do Estado é só mais uma delas.

## Baixo salário da polícia

A corrupção policial é um fato já comprovado no estado do Rio de Janeiro, e esse desvio de conduta dos agentes públicos tem varias causas e uma delas é o baixo salário. Em matéria publicada no jornal carioca *O Dia*

em 26 de maio de 2014, foi divulgado dados de uma pesquisa do Instituto GERP que aponta a baixa remuneração das forças policiais como a segunda causa de preocupação da população em relação a polícia, atrás apenas da preocupação com a falta de treinamento dos PMs.

Em demonstrativo no portal Terra sobre os salários da Polícia Militar nos 27 Estados da federação, o Rio de Janeiro aparece em 24º com um piso salarial de 1.450,00.

Em reportagem de Bortoni e Oliveira (2015), na página Agência Senado, do Senado Federal, os jornalistas abordam que a baixa remuneração é o que leva a muitos policiais a empregarem-se como seguranças particulares nas horas vagas, o que, de acordo com os autores, faz com que a conduta violenta atribuída a policiais seja mais atenuada, “não é novidade a participação de policiais militares em tiroteios, fora do horário de trabalho”, e afirma que uma parte disso ocorre devido ao baixo salário, obrigando o agente da polícia a morar em áreas não muito seguras, o que lhes trás maior risco.

### Juventude da baixada vira alvo da criminalidade

O jovem no Brasil é figura central na questão da violência e da criminalidade, pois é visto por muitos como um dos principais causadores da violência, sendo também ele é o mais vulnerável à violência, principalmente o pobre e negro. Santos (2012) faz uma crítica a um senso comum disseminado na sociedade e pelas instituições de segurança sobre a ligação das pessoas de pele negra às causas de criminalidade, em que o negro é tomado como potencial criminoso. O autor afirma que há um consenso de vários estudiosos sobre o tratamento desproporcional e diferencial das forças de segurança para com os mais jovens, mais pobres e negros, onde as ações truculentas e punitivas são usadas com maior severidade.

Reportagem publicada no jornal *O Dia* de 26 de maio de 2014 aponta que jovens entre 18 e 34 anos são os mais assaltados no Rio de Janeiro. A reportagem ainda aponta que:

A desconfiança dos jovens em relação à PM foi constatada pelo DIA em entrevistas com alunos da Universidade Federal

Fluminense, em Niterói. A região tem sofrido um recrudescimento desse tipo de crime, entre outros. “A Polícia Militar é uma instituição corrupta e não nos sentimos protegidos. Parece que eles só servem para criminalizar os pobres e, principalmente, os negros”, afirmou a universitária Teresa Machado, de 25 anos. (O DIA, 2014).

Em matéria publicada pelo *Observatório Jovem* da Universidade Federal Fluminense, a cientista social Silvia Ramos faz uma colocação interessante sobre a violência contra a juventude: “No Rio, a morte violenta tem cara, cor e endereço: é um rapaz negro morador de uma favela ou de um bairro da Zona Oeste, usando bermuda e boné.” Assim há um estereótipo já firmado, muitas vezes repetido nos casos de homicídio da região, como já se observou anteriormente. A autora aponta ainda que, em muitos casos, os responsáveis por esses homicídios são os próprios envolvidos em grupos armados e tráfico de drogas.

Essa situação de envolvimento da juventude com o tráfico se dá devido a facilidade de acesso do tráfico com os jovens que, em geral, o crime está presente na localidade e no cotidiano das comunidades, inserido nos espaços onde o Poder Público não se faz presente com as políticas de ocupação, cultura e lazer, deixando uma lacuna grande na formação dos jovens. Silvia Ramos em outro ponto afirma que o que é “comum a todos os jovens que ingressam no crime é a presença de grupos ilegais armados na esquina de casa.” Fazendo menção à facilidade que os jovens têm de chegar ao crime organizado e que, para se combater esse problema, há de se acabar com essa presença massiva do tráfico nas comunidades.

Com isso não é absurdo falar que o jovem é sim a maior vítima de todo esse processo que está enraizado em nossa sociedade, e que consequentemente faz que toda a população sofra com a questão da violência.

### Maior vulnerabilidade da juventude pobre e negra

A juventude pobre e negra é o grupo de maior vulnerabilidade social e de maior incidência de óbitos no Brasil, segundo o relatório da CPI do extermínio do jovem negro e pobre. Essa condição se dá por diversos fatores

estruturais, morais, socioeconômicos e políticos. Uma das principais razões é o racismo. O racismo que se formou junto com a sociedade brasileira surgiu dos tempos de trabalho escravo e durante três séculos se manteve com a escravidão. Após a abolição da escravidão, o racismo não foi abolido.

A mais terrível de nossas heranças é esta de levar sempre conosco a cicatriz de torturador impressa na alma e pronta pra explodir na brutalidade racista e classista. Ela é que incandesce, ainda hoje, em tanta autoridade brasileira predisposta a torturar, sevicar e machucar os pobres que lhes caem às mãos. (RIBEIRO, 1995, p. 120)

Além de todo esse racismo impregnado em muitos de nossos cidadãos, existe também um racismo institucionalizado, que impregna muitas instituições brasileiras. Jorge Wamburg, repórter, fala em matéria da Agência Brasil de 17 de outubro de 2013 sobre pesquisa do IPEA, que aponta que um jovem negro no Brasil tem 3,7 vezes mais chance de ser assassinado do que um jovem branco. O repórter fala que:

De acordo com as estatísticas sobre a violência em que o estudo se baseou, esse é um dos fatores que explicam porque, a cada ano, “uma maior proporção de jovens negros, cada vez mais jovens, é assassinada”, acrescentou o pesquisador. Segundo ele, enquanto nos anos 80 do século passado a média de idade das vítimas era 26 anos, hoje não passa de 20. (WANBURG, 2013)

A pesquisa ainda aponta dados que provam que ser negro ou pardo faz a probabilidade de ser morto aumentar em 8%. A CPI apontou que grande parte desse racismo institucional vem de parte das forças de segurança que historicamente usam de métodos truculentos e violentos para manterem a ordem, e como não há mecanismos de controle eficazes se tornar difícil acabar ou coibir tais práticas, a população mais vulnerável permanece como alvo dessas ações.

## Visão da polícia em proteger as classes altas

Um fato que ocorre não apenas no Rio de Janeiro, mas em todo o Brasil, é a questão da proteção diferenciada de acordo com as classes. Segundo Soares (2005), há uma relação já estabelecida, mesmo que subjetivamente, entre polícia e a suspeita, e entre a população e o medo, ou seja, a população, em geral os mais pobres, tem mesmo que subjetivamente uma suspeita e medo para com a instituição, o autor fala que os policiais se tornarem instrumentos de opressão social, diferente do que acontece no restante do mundo. Soares (2005) complementa dizendo que em um regime democrático o papel da polícia não é o de servir as elites e proteger as classes médias, e muito menos de oprimir os pobres e negros. Seu papel, em tese, ao menos o que acreditam as sociedades ocidentais, é servir e proteger a sociedade como um todo sem distinção, levando todos ao cumprimento da lei.

Em reportagem de Bastos (2016) para o portal R7 em 04/03/2012, ele afirma que o efetivo total dos seis batalhões da Baixada Fluminense é de 2.910 PMs, o que dá uma proporção de um PM para cada 1.254 moradores, que chega a uma proporção de 24% menos policias que os alocados nas 19 UPPs já instaladas na época. A reportagem realiza a comparação com a Zona Sul do Rio de Janeiro, onde se tem uma equivalência de um PM para cada 300 pessoas na área do batalhão do Leblon, por exemplo. Esta área possui efetivo aproximadamente cinco vezes maior que o efetivo do batalhão de Mesquita, que é responsável pelo patrulhamento de três cidades da baixada.

A desproporção de efetivo, se comparado e analisado cada batalhão da baixada com os da Zona Sul e/ou bairros privilegiados do Rio de Janeiro, como a Barra da Tijuca, nota-se certa prioridade em dar proteção àqueles que têm melhores condições em detrimento da população mais pobre e que mora em áreas mais perigosas.

## Despreparo da polícia

No Rio de Janeiro, pode-se dizer que há um senso comum de que as forças de segurança estão despreparadas para lidar com diversas situações do dia a dia. Em reportagem de Gabriel Barreira ao Portal G1 em 23/03/2016, o repórter expõe um relatório interno feito pelo setor de psicologia da PM

carioca, em que aponta que o despreparo da polícia é resultando de alguns fatores, dentre eles, o treinamento insuficiente.

Evidencia-se certa internalização de uma cultura punitiva como ideal pedagógico. Esta forma de atuação acaba por institucionalizar, não oficialmente, certas práticas que redundam no abuso da força. A descrença dos policiais com relação ao sistema de justiça criminal e a percepção de inoperância de outras instituições sociais é central neste ponto, diz o documento. (BARREIRA. 2016)

Com isso a matéria expõe a questão do despreparo psicológico dos agentes e de uma cultura abusiva enraizada na entidade, levando assim seus agentes a crerem que é dever da polícia punir aqueles que praticam delitos, quando na verdade seu papel é manter a ordem e a segurança fazendo com que a lei se cumpra e deixando a questão de análise, julgamento e sentenciamento para os órgãos de justiça.

E como resultado deste despreparo, mais uma vez a sociedade é prejudicada, pois basta olhar para os noticiários que se nota esse desajuste traduzido em vítimas. A seguir, vejamos alguns relatos resumidos de casos evidentes do despreparo da polícia e que resultaram em vítimas.

Divulgado no portal de Notícias UOL em 12/01/2015, o relato é da morte da jovem Haíssa Vargas Motta, 22 anos, na madrugada de 2 de agosto de 2014 em Nilópolis, Baixada Fluminense. Segue trecho da matéria.

No vídeo, ao perceber a aproximação do veículo em que a jovem estava, um Hyundai HB20, um dos policiais comenta: “é um carro daquele branco que tá roubando”. O fato de alguns dos jovens no carro estarem de boné é considerado suspeito. “Aí, quatro moleques agora aqui, ‘estranhão’. (...) Quatro moleques, boné e tudo”, diz o policial. Em seguida, tem início a perseguição. Pouco depois o policial que estava no banco do carona coloca metade do corpo para fora de uma janela e abre fogo contra o carro. (UOL NOTÍCIAS, 2015)

De acordo com a reportagem, o policial militar disparou nove tiros de fuzil contra o carro em que Haíssa estava com quatro amigos, a jovem foi levada para a Unidade de Pronto Atendimento (UPA), mas não resistiu e veio a óbito.

Outro relato é do *Jornal Extra* de 29/10/2015, onde um policial militar, em patrulha em um bairro do subúrbio do Rio de Janeiro, observou dois homens em uma moto. O carona vinha segurando um macaco hidráulico, confundido pelo policial com uma arma, o que o fez atirar nos homens.

Testemunhas afirmaram que o garupa da moto segurava um macaco hidráulico. O policial pensou que se tratava de uma arma e atirou. O mesmo disparo atingiu os dois. O condutor perdeu o controle da direção e a moto bateu em um muro. O caso ocorreu na altura da Rua Ari Vilar 32. Em nota, a Polícia Militar informou que o sargento confessou o ato e destacou que as famílias das duas vítimas receberam “solidariedade e apoio” por parte do comando do 41º BPM. O caso está sendo investigado pela Divisão de Homicídios, que realizou a perícia no local onde os dois rapazes foram mortos. (JORNAL EXTRA, 2016)

É fato que os policiais do Rio de Janeiro não estão preparados para agir sobre certos tipos de tensão que atividade policial exige e, com isso, aqueles que deveriam proteger, muitas vezes, acabam sendo uma grande ameaça para a população.

### Ausência de treinamento

Assim como já observamos, o despreparo da polícia é resultado, em grande parte, da ausência de treinamento adequado. Em matéria publicada no portal UOL Notícias de 27/07/2010, o professor de Ciências Sociais da UERJ Ignácio Cano fala que “O treinamento é deficiente. Normalmente, no Brasil, são apenas seis meses, quando o ideal seriam anos. Defendo até que seja exigido o terceiro grau para entrar na tropa, já que os requisitos são muito, muito baixos para se entrar nas corporações”. Mais adiante na mesma entrevista o professor critica a falta de estrutura que a corporação

oferece a seus agentes, não lhes permitindo por em prática o que foi aprendido no treinamento. Diz ainda que “há uma cultura da repressão violenta e de controle social da camada menos favorecida de forma violenta. Isso tem de mudar. E faltam equipamentos não letais no cotidiano das ruas, que são fundamentais para diminuir essas mortes”.

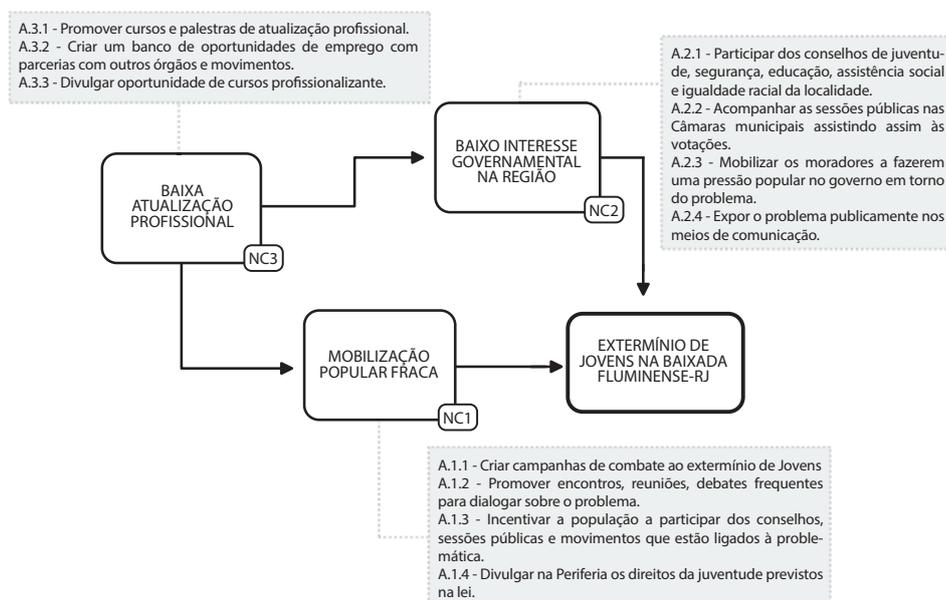
A matéria ainda ressalta a questão da formação e atualização dos policiais que é muito pouca e deficitária, o que não permite que o agente tenha maior instrução, tanto teórica quanto prática. Este é um problema que há de persistir enquanto os governantes não investirem realmente em políticas de segurança preventiva ou explicativa para que assim façam par com as políticas ostensivas que já existem e precisam ser repensadas para melhor atender a população sem distinções.

### Baixo investimento em segurança pública

O investimento em segurança pública no Brasil é tido como essencial, ficando atrás apenas do investimento em educação e saúde, porém ainda assim em alguns estados não são suficientes nem são bem administrados. O Estado do Rio tem a pasta da segurança pública como das que mais recebe investimentos, segundo reportagem do portal Tribuna Hoje de 21/03/2016, a pasta que contava com um orçamento de 7 bilhões, devido a crise financeira em que o Estado se encontra, e teve de ser reajustada, sofrendo um corte de quase 30%, o equivalente a 2 bilhões. A matéria ainda falava que o secretário planejava trazer de volta ao efetivo os agentes cedidos a outros órgãos devido aos eventos de grande porte que aconteceram no Estado aquele ano.

Assim, nota-se que o investimento feito pelo governo do Estado é consideravelmente grande se comparado aos investimentos na saúde e educação, segundo a matéria, porém a questão da segurança parece estar cada vez pior no estado, e ainda há de se pensar em políticas pública de segurança, não somente ostensivas, mais preventivas, inclusivas e efetivamente corretivas para que desse modo se consiga melhorar as condições de segurança desde a base na sociedade.

## ÁRVORE DO PROBLEMA



### Nós críticos, ações para solucionar problema e resultados esperados

Nó Crítico	Ações	Resultado das ações
NC1 - Mobilização popular fraca	A.1.1 - Criar campanhas de combate ao extermínio de Jovens A.1.2 - Promover encontros, reuniões, debates frequentes para dialogar sobre o problema. A.1.3 - Incentivar a população a participar dos conselhos, sessões públicas e movimentos que estão ligados à problemática. A.1.4 - Divulgar na Periferia os direitos da juventude previstos na lei.	- Visibilidade ao problema e adesão de pessoas, entidades e movimentos na luta contra o combate ao extermínio de jovens na Baixada Fluminense. - População participativa e ativa na criação de estratégia e ações para diminuir o índice de extermínio de jovens na localidade apresentada. - Representatividade popular nos espaços que envolvem as demandas da juventude. - Juventude empoderada de seus direitos e mobilizada para exigir o cumprimento dos mesmos.
NC2 - Baixo interesse do governo na região	A.2.1 - Participar dos conselhos de juventude, segurança, educação, assistência social e igualdade racial da localidade. A.2.2 - Acompanhar as sessões públicas nas Câmaras municipais assistindo assim às votações. A.2.3 - Mobilizar os moradores a fazerem uma pressão popular no governo em torno do problema A.2.4 - Expor o problema publicamente nos meios de comunicação.	2.1 - Estreitamento da relação governo e sociedade civil. 2.2 - Projetos e leis aprovadas com influência popular. 2.3 - Atenção do governo para os problemas locais. 2.4 - Destaque ampliado à temática do extermínio de jovens na localidade e intervenção do governo na região da periferia.
NC3 - Baixa atualização profissional	A.3.1 - Promover cursos e palestras de atualização profissional. A.3.2 - Criar um banco de oportunidades de emprego com parcerias com outros órgãos e movimentos. A.3.3 - Divulgar oportunidade de cursos profissionalizante.	3.1 - Juventude atualizada para se inserir no mercado de trabalho. 3.2 - Aumento no número de oportunidade de emprego da localidade. 3.3 - Juventude capacitada para o ingresso no mercado de trabalho.

## PLANO DE AÇÃO

### NC1 – Mobilização popular fraca

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.1.1 - Criar campanhas de combate ao extermínio de jovens na Baixada Fluminense- RJ	<p>1.1.1 - Mobilizar para uma reunião diversos representantes de movimentos, grupos, instituições, como conselhos de Juventude, segurança, igualdade racial e assistência social, organizações não governamentais( casa do menor, casa da cultura...), Superintendência de políticas para juventude municipal, Associações de moradores, escolas, grêmios estudantis, Juventude partidárias (PT,UJS), CDH e secretaria de educação.</p> <p>1.1.2 - Criar junto à comissão de campanha textos e subsídios de estudos que norteiem a campanha e a discussão da mesma nos grupos mobilizados.</p> <p>1.1.3 - Confeccionar material de divulgação e os distribuir na região ativando assim a campanha.</p>	<p>Espaço físico para as reuniões, material gráfico de divulgação da campanha (cartazes, panfletos, blusas, bandanas...) material sonoro, de imagem e audiovisual.</p>	<p>Início do trabalho no segundo semestre do ano. Começando em 03/08 com previsão de término até 03/10</p>	<p>Pastoral da juventude, CDH, secretarias municipais de juventude.</p>
A.1.2 - Divulgar na periferia os direitos da juventude previstos na lei.	<p>1.2.1 - Promover junto às lideranças locais e movimentos o estudo dos direitos da juventude.</p> <p>1.2.2 - Junto às lideranças, captar parcerias, com as secretarias de comunicação e com empresas gráficas para produzirem informativos.</p> <p>1.2.3 - Socializar o material confeccionado junto às instituições, movimentos, grupos e redes sociais dando assim início à divulgação.</p>	<p>Espaço físico adequado, material gráfico e materiais de informática.</p>	<p>Ação contínua durante todo o projeto.</p>	<p>CDH, PJ, conselho de juventude, governos municipais</p>

### NC2 – Baixo interesse do governo na região

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.2.1 Mobilizar os moradores a fazerem uma pressão popular no governo em torno do problema.	<p>2.1.1 - Reunir as lideranças locais para dialogarem sobre o problema e em seguida criar estratégia de pressão popular.</p> <p>2.1.2 - convocar a população para reuniões ou encontros para colocarem as estratégias de pressão popular em prática.</p>	<p>Espaço físico, cadeiras, aparelho de som.</p>	<p>Início 05/11 previsão de conclusão dia 04/ 12.</p>	<p>Partidos políticos de esquerda, PJ, associações de moradores, movimentos estudantis, ONGs (casa do menor e centro de formação artística da Baixada Fluminense, Casa da Cultura), comunidade (moradores locais), jovens.</p>
A.2.2 Expor o problema publicamente nos meios de comunicação.	<p>2.2.1 - criar parcerias junto a rádios comunitárias e jornais locais.</p> <p>2.2.2 - criar páginas, links nas redes sociais sobre o problema.</p> <p>2.2.3 - criar manifestações junto à população de maneira que interesse a mídia televisiva estadual.</p>	<p>Computador, internet</p>	<p>60 dias, de 05 de dezembro a 05 de fevereiro.</p>	<p>PJ, conselho de juventude, associação de moradores, ONGs e partidos políticos, moradores, juventude local</p>

## NC3 – Baixa atualização profissional

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.3.1 Promover cursos e palestras de atualização profissional.	3.1.1 Fazer um levantamento do atual mercado de trabalho para o público jovem. 3.1.2 Montar uma equipe voluntária com profissionais capacitados para ministrar as palestras. 3.1.3 Divulgar o curso nas localidades.	Material didático básico. Computadores, quadro, datashow, material de divulgação gráfico, espaço físico adequado.	De 3 a 5 meses	PJ, prefeituras municipais (secretaria de emprego e renda e outras), ONGs, Casa da Cultura
A.3.2 Criar um banco de oportunidades de emprego com parcerias com outros órgãos e movimentos.	3.2.1 Convocar os possíveis parceiros e fidelizar as parcerias. 3.2.2 Fazer um levantamento das oportunidades de empregos adequadas à realidade educacional das localidades.	Material de informática, material de divulgação.	De 3 a 4 meses	Secretaria de Emprego, associações comerciais e empresas locais, PJ.

## ANÁLISE DE ATORES

## Ação 1.1 – Criar campanhas de combate ao extermínio de jovens na Baixada Fluminense-RJ

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Pastoral da Juventude	Recursos Humanos. Possui estrutura de organização em grupos jovens espalhados por todas as paróquias dos municípios.	Poucos recursos financeiros e não possui ação governamental	Mobilizando e fomentando a juventude nos seus grupos de jovens na adesão e propagação da campanha.	Não há	Capacitando e informando todos os membros a respeito do problema apresentado.
A.2 - Centro de Direitos Humanos	Informações e dados estatísticos sobre o problema. Recursos estruturais do CDH	Pouco poder de mobilização sobre a juventude	Fornecendo materiais, conteúdo sobre o assunto, estrutura e assessoria jurídica da instituição.	Não há	Formando parceria e acompanhando o trabalho da instituição
A.3 - Secretarias Municipais de Juventude	Aplicação das políticas públicas de juventude no município e com recursos financeiros.	Pouco poder de mobilização popular, em específico, da juventude.	Com recursos financeiros e técnicos e com o cumprimento das políticas públicas existentes	Com envolvimento político partidário inadequado (eleitoral)	Participando dos conselhos de juventude e fiscalizando as ações do governo.

## Ação 1.2 – Divulgar na periferia os direitos da juventude previstos na lei

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Pastoral da Juventude	Recursos Humanos. Possui estrutura de organização em grupos jovens espalhados por todas as paróquias dos municípios. Pessoal para divulgação na rua.	Poucos recursos financeiros e não possui ação governamental	Mobilizando e fomentando a juventude dos seus grupos de jovens na adesão e propagação da campanha. Divulgação em eventos Pastorais e missas.	Com a não participação dos grupos	Criando divulgação nos municípios.
A.2 - Centro de Direitos Humanos	Subsídio sobre os direitos humanos e da juventude.	Recursos Humanos (falta de pessoal para divulgação), quantitativo de material	Fornecendo conteúdo para subsídios e assessoria jurídica.	Não há	Formando parceria e acompanhando o trabalho da instituição
A.3 - Governos Municipais	Financeiros, Audiovisuais e de comunicação.	Pouca atuação e acesso às áreas de periferia.	Com recursos financeiros, técnicos e estrutura audiovisual	Com envolvimento político partidário inadequado (eleitoral), com imagem governamental.	Dialogando com as prefeituras.

### Ação 2.1 – Mobilizar os moradores a fazerem uma pressão popular no governo em torno do problema

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Pastoral da Juventude	Recursos Humanos. Possui estrutura de organização em grupos jovens espalhados por todas as paróquias dos municípios. Espaços físicos das igrejas católicas locais.	Poucos recursos financeiros e não possui ação governamental	Motivar os grupos a mobilizar a população local para as reuniões. E solicitar a utilização dos espaços das igrejas	Não mantendo um diálogo constante com a comunidade.	Acompanhando e orientando os grupos locais no trabalho de mobilização da comunidade.
A.2 - Partidos políticos de Esquerda	Financeiros, Políticos, Estruturais.	Vinculação da mobilização à questão política eleitoral.	Financeiramente, Estrutura física e Humana.	Tirando proveito eleitoral da situação	Controlando e acompanhando as ações por parte dos partidos.
A.3 - Moradores (população local)	Recursos humanos (pessoal)	Financeiras, técnicas, organizacionais	Mobilizando as lideranças locais e toda a comunidade e fazendo pressão	Não reconhecendo o problema presente na comunidade e não participando	Frequentando e participando do dia a dia da comunidade e auxiliando nas demandas locais possíveis.

### Ação 2.2 – Expor o problema publicamente nos meios de comunicação

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Pastoral da Juventude	Acesso a redes sociais e rádios católicas.	Financeira	Divulgando ao máximo nas redes de comunicação via internet e rádios.	Não compartilhando as informações corretamente.	Acompanhando, fiscalizando as publicações dos membros da pastoral, garantido fidelidade do conteúdo da campanha.
A.2 - Conselho de Juventude	Acesso às ações governamentais referentes a juventude	Financeira, política.	Levando o assunto como pauta das reuniões do conselho.	Não aprovando as pautas referentes ao problema.	Participando e exercendo a voz no conselho.
A.3 - ONGs	Acessos a meios de comunicação (jornais e redes sociais, rádios comunitárias)	Financeira	Facilitando o acesso aos meios de comunicação que já utiliza e controla.	Não há.	Firmando parcerias para além da campanha, contribuindo para a divulgação da mesma

### Ação 3.1 – Promover cursos e palestras de atualização profissional

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Pastoral da Juventude	Recursos Humanos (pessoas para fazer divulgação) e Captação de parceiros para o projeto.	Financeira, Técnicas e Estruturais.	Divulgando e coordenando nas comunidades. Procurando parceiros locais.	Firmando parcerias inadequadas	A coordenação da pastoral acompanhando o trabalho dos membros envolvidos no projeto.
A.2 - Prefeituras	Secretaria de Emprego, Acesso aos bancos de emprego estaduais, projetos de capacitação profissional do Governo Federal.	Não há	Facilitando aos jovens acesso a cursos e programas de capacitação do governo federal (Pronatec), Facilitando acesso ao banco de emprego.	Com a burocracia institucional do governo.	A pastoral pode acompanhar os trabalhos da prefeitura.
A.3 - ONG Casa da Cultura	Estrutura física (sala de informática), sala de cinema, biblioteca.	Acesso aos bancos de emprego do governo.	Fornecendo estrutura física e pessoal capacitado para ministrar as aulas.	Não há	Fornecendo apoio humano nas atividades.

### Ação 3.2 – Criar um banco de dados de oportunidades de emprego

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Pastoral da Juventude	Recursos Humanos	Financeira, Técnicas e Estruturais.	Buscando parcerias com indústrias da região e empresas.	Não há	A Coordenação tem de orientar e acompanhar as visitas aos parceiros em potencial.
A.2 - Associações comerciais	Postos de trabalhos disponíveis em seus associados	Atuação limitada aos comércios associados	Fornecendo informações sobre oportunidade de trabalho em seus associados.	Não fornecendo as informações.	Estando sempre em contato para ter informações mais atualizadas.
A.3 - Secretaria de Emprego	Dados sobre vagas de emprego, estrutura e apoio técnico em informática.	Não há	Fornecendo pessoal especializado em TI	Não atualizando as informações periodicamente	Acompanhando o trabalho técnico na criação do banco de dados para que atenda às demandas.

## ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Analisando as 11 ações propostas que resultariam na resolução dos três nós críticos, não encontramos possíveis efeitos ambientais ou sociais negativos que possam ser gerados. As ações visam em geral à valorização do jovem, perante ele mesmo e a sociedade como um todo. O efeito social que se espera seria de uma valorização da juventude e a diminuição ou fim do extermínio de jovens que acontece na Baixada Fluminense, levando o Poder Público a olhar mais para a juventude e melhorando os serviços essenciais que lhes são negados, como educação, saúde, cultura e outros.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim, Algumas ações para serem executadas necessitam de aspectos técnicos e de conhecimento da área de informática, como na criação de bancos de empregos, a falta desse apoio técnico pode fazer com que a ação não alcance seu objetivo, por isso a importância das parcerias, para que os parceiros que possuem melhor estrutura auxiliem nestes aspectos. Outro fator seria o político, pois as ações visam parcerias com as prefeituras e suas secretarias, a participação por parte do governo meramente como estratégia eleitoral pode prejudicar o cumprimento das ações e também tirar a credibilidade delas.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O fato de não ser um projeto que foi pensado e articulado por uma ação governamental. Outro ponto seria a baixa visibilidade que o assunto traz, uma vez que a juventude pobre e negra, no Brasil, é vista por parte de alguns governantes e por grande parte da mídia manipuladora que temos como o problema do país, sendo os causadores da violência, e não a principal vítima. Uma vontade política de mudar essa realidade do extermínio da juventude pode não dar a visibilidade, ou marketing, que alguns políticos desejam. Para prevenir e corrigir essa falta de atenção que a juventude recebe, cabe a nós fazer a denúncia do problema e divulgar as ações propostas. A Pastoral da Juventude pode mobilizar o máximo de seus grupos de jovens, fazendo o uso das redes sociais e da internet como um todo para que assim as outras mídias vejam a importância da causa.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Em suma, grande parte das ações criadas depende da pressão popular que se deve exercer em cima dos atores envolvidos, em especial do Poder Público, que é o detentor do maior número de recursos para as ações. Já aos demais parceiros, cabe ao ator escolhido mostrar a importância do assunto e esclarecer sobre a realidade em que estamos vivendo e que os cidadãos estão se acostumando com o problema da violência e tratando cada vez mais a vida como um bem qualquer.
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Se falarmos de recursos humanos, ou seja, de pessoas dispostas e voluntárias ao trabalho, dizemos que sim, pois a estrutura em que a Pastoral da Juventude se organiza permite que ela tenha grupos de base em todos os municípios, o que faz com que a propagação seja maior. Já se tratando dos recursos financeiros, pode-se dizer que para realizar algumas ações será necessário o investimento por parte dos parceiros. Porém, em geral, as ações foram elaboradas para que se tenha o menor custo possível, com um melhor benefício. E utilizando os recursos a que já se tem acesso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O extermínio de jovens na Baixada Fluminense é sim um fato, uma triste realidade que se vive na região. Tomando por base dados da Secretaria de Segurança Pública de 2015 e que foram apresentados ao longo deste estudo, calcula-se que em média um jovem foi assassinado a cada 12 horas em algum dos municípios da baixada. Esta é uma situação alarmante, porém que não parece ser de importância no cotidiano, da mídia, dos governantes, e de parte da população, que se acostumou a viver em condições de violência constante.

Este estudo foi inspirado com base em nossa experiência e militância dentro da Pastoral da Juventude da diocese de Nova Iguaçu, que trabalha e conhece bem a juventude da baixada. A Pastoral da Juventude, em âmbito nacional, realizou de 2009 a 2015 a Campanha Nacional Contra a Violência e o Extermínio de Jovens; e como vemos no portal da própria Pastoral ([pj.org.br](http://pj.org.br)), a campanha ganhou destaque devido algumas de suas conquistas, como programas governamentais para a juventude, a CPI do Extermínio do Jovens negros e pobres, o engajamento dos jovens nos conselhos de juventude nas três esferas de governo, a intensificação da luta pela aprovação do Estatuto da Juventude, contra a redução da maioridade penal e outros. E mesmo após a campanha, vemos a necessidade de continuar a falar do assunto principalmente em nossa região.

Como observamos, a baixada foi uma região criada e desenvolvida à margem da cidade do Rio de Janeiro, sendo habitada por aqueles migrantes que chegavam à cidade e não tinham onde se instalarem, por aqueles que foram expulsos de comunidades e bairros para a expansão comercial do Rio e dezenas de outras situações de exclusão social, que levaram milhares de pessoas a residir na baixada. Sem contar que por muito tempo as cidades foram tidas como dormitórios dos moradores que trabalhavam na capital, e por isso ficou a par das pautas públicas e rubricas orçamentárias do Estado, o que gerou um sério abandono, que se refletiu socioeconomicamente na região.

E com os diversos problemas sociais, educacionais, e estruturais da região, assim também surgiu a violência em diversos aspectos e formas, desde os coronéis, redutos políticos, grupos de extermínio, traficantes de drogas e

milicianos oriundos da própria região, aos que vieram dos bairros e favelas da capital, em geral expulsos pelo Estado e sua política de segurança seletiva.

A ausência de atuação efetiva do Estado na região em diversos setores, como saúde, educação, transportes, emprego, cultura, saneamento básico e outros, tornou mais difícil a vida do povo e a estabilidade das famílias, e para com os jovens que não tem uma formação educacional de qualidade, não têm muito espaço nem oportunidade, acesso aos espaços de interação cultural e lazer, o vasto leque de opções da criminalidade se torna mais atraente e próximo. O que faz com que cada vez mais a vida da juventude se perca. Por isso abordamos a importância de nós enquanto atores sociais, tentarmos melhorar questões dentro de nosso alcance, como o apoio e atualização da juventude, e incentivar a mobilização popular, para só assim despertarmos o interesse governamental pela região.

Com isso finaliza-se esse estudo, ressaltando a importância e necessidade de se fazê-lo e de se porem em prática as medidas aqui apresentadas, para que assim possamos amenizar essa situação que assola nosso país e nossa região da baixada, pois o dever de uma sociedade mais justa e fraterna é de todos, e encerramos com a frase de Padre Gisley, Assessor de Juventude da CNBB assassinado em 2009, “Chega de Violência e Extermínio de Jovens!!!” (PJ, 2012).

## REFERÊNCIAS

ANISTIA Internacional. Queremos ver os Jovens vivos. Disponível em: <<https://anistia.org.br/entre-em-acao/peticao/chegadehomicidios>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Rio De Janeiro. Relatório final da CPI das Milícias. Disponível em: <[http://www.nepp-dh.ufrj.br/relatorio\\_milicia.pdf](http://www.nepp-dh.ufrj.br/relatorio_milicia.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2016.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Sociedade Civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. 2. ed, Campinas: Autores Associados, 2001.

BAIXADA registrou a maior chacina da história do estado. O Globo, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/em-2005-baixada-registrou-maior-chacina-da-historia-do-estado-6044287#ixzz49eQR3sWO>>. Acesso em: 24 maio 2016.

BARRETO, Alessandra Siqueira. Um olhar sobre a baixada: usos e representações sobre o poder local e seus atores. *Revista de Antropologia Social da UFP*, 2004. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/campos/article/viewFile/1620/1362>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BASTOS, Marcelo. Com 1 PM para cada 1.254 habitantes, Baixada Fluminense não reduz criminalidade. *Notícias R7*. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/com-1-pm-para-cada-1-254-habitantes-baixada-fluminense-nao-reduz-criminalidade-20500228.html>>. Acesso em: 21 maio 2016.

BOBBIO, Norberto. BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. 4. ed. Brasília: Brasiliense, 1996.

BORTONI, Larissa; OLIVEIRA, Nelson. Papel e atuação da Polícia Militar são questionados pela sociedade e estudiosos. Agência Senado. Brasília, 02/03/2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/25/papel-e-atuacao-da-policia-militar-sao-questionados-pela-sociedade-e-estudiosos>>. Acesso em: 21 maio 2016.

BLUNDO, G. Décrire le caché Autour du cas de la corruption. In: *PRATIQUES de la description*. Paris: Éditions de L'EHSS, 2003.

CARIOCAS apontam corrupção como o maior problema da Polícia Militar. O Dia, Rio de Janeiro, 6/05/2014. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-05-26/cariocas-apontam-corrupcao-como-o-maior-problema-da-policia-militar.html>>. Acesso em: 21 maio 2016.

FONSECA, F.; ANTUNES, F.; SANCHES, O. Os controles internos. In: SPECK, B. W. (Orgs.). *Caminhos da transparência*. São Paulo: Unicamp, 2002.

FORUM Grita Baixada. História do Fórum Grita baixada. Disponível em: <<http://forumgritabaixada.org.br/o-forum/historia/>>. Acesso em: 20 maio 2016.

GANDRA, Alana. Rio vai receber mais de R\$ 230 bilhões em investimentos até 2016. Agência Brasil, 10 de abril de 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/>>. Acesso em: 19 maio 2016.

IBGE. Quase metade da população com 25 anos ou mais não tem o fundamental completo. UOL Educação Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/noticias/2012/12/19/ibge-quase-metade-da-populacao-com-25-anos-ou-mais-nao-tem-o-fundamental-completo.htm>>. Acesso em: 22 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Indicadores Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=3&idnoticia=2019&busca=1&t=indicadores-sociais-municipais-2010-incidencia-pobreza-maior-municipios-porte-medio.v>>. Acesso em: 22 maio 2016.

\_\_\_\_\_. PNAD Contínua: taxa de desocupação sobe em todas as grandes regiões no 1º trimestre. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3162&busca=1&t=pnad-continua-taxa-desocupacao-sobe-todas-grandes-regioes-1%C2%BA-trimestre>>. Acesso em: 19 maio 2016.

INSTITUTO de Segurança Pública-RJ. Letalidade. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=352>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Resumo da Letalidade Violenta. Disponível em: <<https://public.tableau.com/profile/instituto.de.seguran.a.p.blica.isp#!/vizhome/LetalidadeViolenta/Resumo>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisa. Projeto: Educação Profissional no Brasil e Evasão Escolar. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/web/observatorio-da-educacao/visualizar/-/asset\\_publisher/La44/content/projeto%3A-educacao-profissional-no-brasil-e-evasao-escolar?redirect=http%3A%2F%2Fportal.inep.gov.br%2Fweb%2Fobservatorio-da-educacao%2Fnucleo-unico](http://portal.inep.gov.br/web/observatorio-da-educacao/visualizar/-/asset_publisher/La44/content/projeto%3A-educacao-profissional-no-brasil-e-evasao-escolar?redirect=http%3A%2F%2Fportal.inep.gov.br%2Fweb%2Fobservatorio-da-educacao%2Fnucleo-unico)>. Acesso em: 19 maio 2016.

JORNAL do Brasil. Chacina da Chatuba segue na Justiça 6 meses após crime. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/03/12/chacina-da-chatuba-segue-na-justica-6-meses-apos-crime/>>. Acesso em: 24 de maio de 2016.

JORNAL Extra. PM confunde macaco hidráulico com arma, atira e mata dois na Pavuna. Disponível em: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/pm-confunde-macaco-hidraulico-com-arma-atira-mata-dois-na-pavuna-17921366.html#ixzz49PxLrO5R>>. Acesso em: 22 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Cinco cidades da Baixada têm mais de 50% da população sem instrução, apontam números do IBGE. Edição de 11/07/2012. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/rio/baixada-fluminense/cinco-cidades-da-baixada-tem-mais-de-50-da-populacao-sem-instrucao-apontam-numeros-do-ibge-5443703.html#ixzz49QPILoqG>>. Acesso em: 22 maio 2016.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil – Temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OBSERVATÓRIO de Segurança. Relatório de Impunidade na Baixada. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/relatorio-baixada.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2016.

PASTORAL da Juventude. História da Pastoral da Juventude. Disponível em: <<http://www.pj.org.br/quem-somos/historia-da-pastoral-da-juventude/>>. Acesso em: 24 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Em marcha contra o extermínio dos jovens. Disponível em: <<http://www.pj.org.br/blog/em-marcha-contr-o-extermi-nio-dos-jovens/>>. Acesso em: 24 maio 2016.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

POMAR, Wladimir. Brasil. *Crise internacional e projetos de sociedade*. Fórum Perseu Abramo – Ideias para o Brasil, 2013, p. 11- 20.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.

SANTOS, T.V.A. Racismo Institucional e violação de direitos humanos no sistema de segurança pública: um Estudo a partir do Estatuto da Igualdade Racial. São Paulo: [s. n.], 2012.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. *Revista de Educação PUC-Campinas*, Campinas, n. 24, p. 7-16, junho 2008.

SEBRAE. Ocupação e empreendedorismo nas regiões do estado do Rio de Janeiro: uma análise a partir do censo de 2010. Disponível em: <[http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Menu%20Institucional/Sebrae\\_EMP\\_mai12\\_ocup\\_emp.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Menu%20Institucional/Sebrae_EMP_mai12_ocup_emp.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Ranking do IDH 2000 e 2010, PIB per capita, Percentagem de pobres, Coeficiente Gini e Renda domiciliar per capita: Estado do Rio de Janeiro, Baixada Fluminense e Municípios, 2010. Disponível em: <[http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae\\_INFREG\\_2014\\_BaixadaFlum.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae_INFREG_2014_BaixadaFlum.pdf)>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

SPOSITO, Marília P. (Org.). *Espaços públicos e tempos juvenis: um estudo sobre ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras*. São Paulo: Global, 2007.

TRIBUNA Hoje. Rio de Janeiro corta R\$ 2 bilhões da Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.tribunahoje.com/noticia/173574/brasil/2016/03/21/rio-de-janeiro-corta-r-2-bilhes-da-seguranca-publica.html>>. Acesso em: 22 maio 2016.

UOL Notícias. Falta de treinamento e cultura atrasada estão por trás de erros policiais, dizem especialistas. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/07/27/profissionais-miojo-e-cultura-atrasada-estao-por-tras-dos-erros-policiais-dizem-especialistas.htm>>. Acesso em: 22 maio 2016.

\_\_\_\_\_. PM afasta policiais que mataram jovem por engano na Baixada Fluminense. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/01/12/pm-afasta-policiais-que-mataram-jovem-por-engano-na-baixada-fluminense.htm>>. Acesso em: 22 maio 2016.

POLÍCIA Militar do Rio é a campeã de corrupção no Brasil. Veja São Paulo, 08/04/ 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/policia-militar-do-rio-e-a-campea-de-corrupcao-no-brasil>>. Acesso em: 21 maio 2016.

TOSTA, Wilson ; GOMES, Marcelo. UPPs fazem tráfico migrar para Baixada Fluminense. O Estado de S. Paulo, 03/06/2013. Disponível em: <<http://>

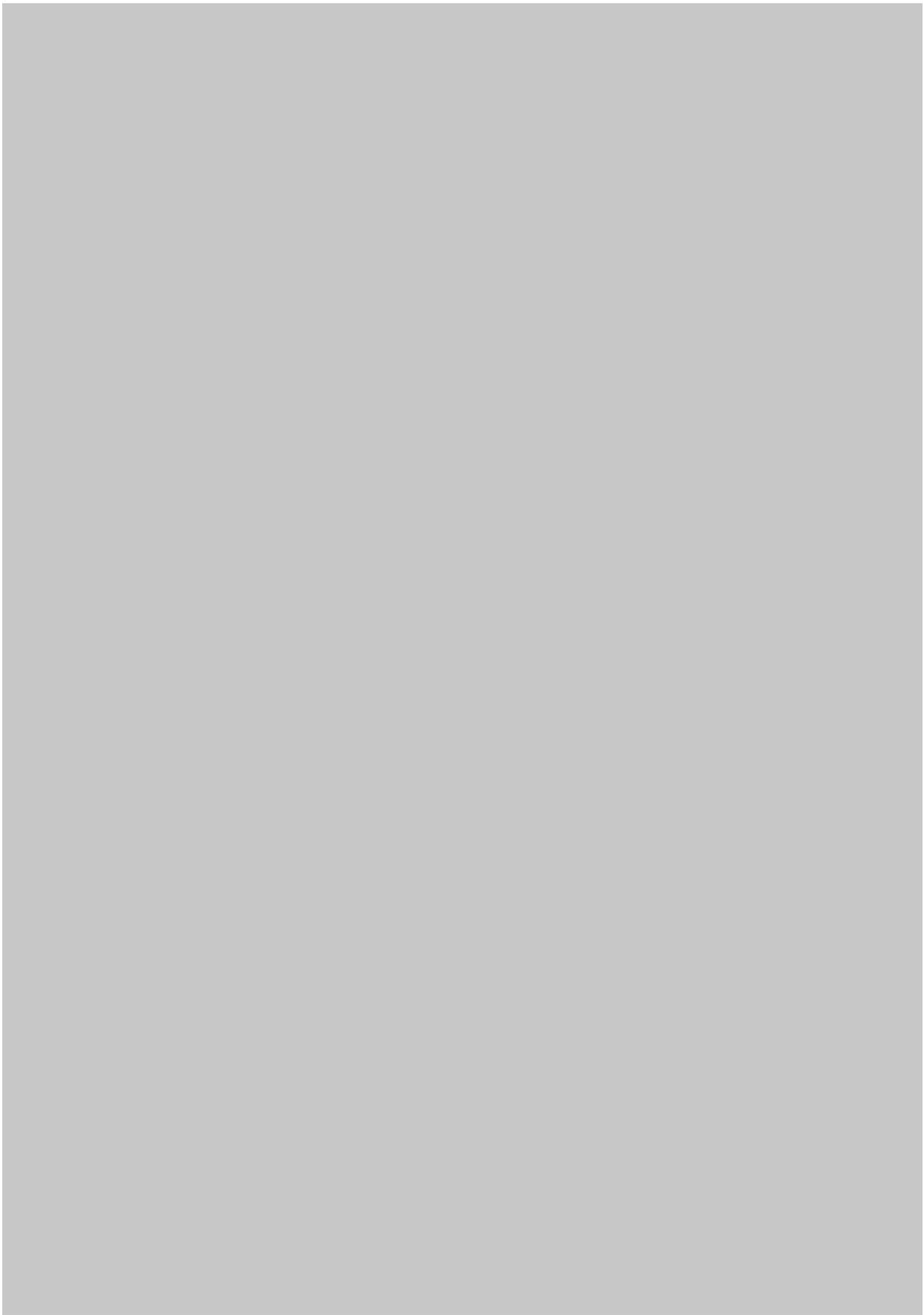
[www.estadao.com.br/noticias/geral,upps-fazem-traffic-migrar-para-baixada-fluminense,1038307](http://www.estadao.com.br/noticias/geral,upps-fazem-traffic-migrar-para-baixada-fluminense,1038307)>. Acesso em: 19 maio 2016.

WAMBURG, Jorge. IPEA: jovem negro corre 3,7 vezes mais risco de assassinato do que branco. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-17/ipea-jovem-negro-corre-37-vezes-mais-risco-de-assassinato-do-que-branco>>. Acesso em: 19 maio 2016.

ZOUAIN, Debora Moraes; ANDRADE, Breno de Paula; ROSS, Steven Dutt. Imagem da Polícia Militar do Rio de Janeiro pela ótica da classe social dos cidadãos pesquisados. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/viewFile/2716/1768>>. Acesso em: 22 maio 2016.

## CAPÍTULO VIII

### **EVASÃO NAS FACULDADES DE TECNOLOGIA DO CENTRO PAULA SOUZA**



Kátia Ines de Carvalho Fedrigo  
Laerte Fedrigo  
Orientadora: Alessandra Atti

## **INTRODUÇÃO**

Durante anos na história do Brasil, o acesso ao ensino superior foi um privilégio de poucos. Não é preciso voltar muito no tempo para se constatar esta triste realidade. Conforme dados do Ministério da Educação – MEC (2015b), em 1992 pouco mais de um milhão de brasileiros ingressavam no ensino superior. Como relata Moreno (2016, p. 1), não mais do que 6% da população brasileira com idade entre 18 e 24 anos que terminavam o ensino médio ingressavam na faculdade.

Essa realidade mudou sensivelmente nas duas últimas décadas. Segundo dados do MEC (2015a), em 2014, o número de brasileiros ingressantes no ensino superior superou a marca de sete milhões, de tal sorte que a taxa de matrículas de jovens entre 18 e 24 anos, concluintes do ensino médio, em cursos superiores chegou a 16% (MORENO, 2016, s. n.). Isso se deu por decorrência da implantação de uma série de programas sociais, que abriram portas para um contingente de jovens, cujos pais sequer sonharam com tal possibilidade, mas também por conta do aumento do número de vagas no ensino superior, público e privado.

Neste contexto de mudanças no ensino superior, percebem-se também avanços importantes no que diz respeito ao ensino superior tecnológico, especialmente oferecido pela esfera pública. Tanto o Governo Federal quanto Governos Estaduais lançaram mão de investimentos importantes para a efetiva

ampliação do potencial de formação de tecnólogos em todo o país. Os dados do MEC (2015b) indicam que o número total de matrículas nessa modalidade de ensino passou de pouco mais de cem mil em 2003 para quase um milhão em 2013, o que representa um crescimento anual médio da ordem 25%.

Indiscutivelmente, uma das instituições que contribuiu sobremaneira para esse exponencial crescimento do número de vagas no ensino superior tecnológico foi o Centro Paula Souza (CPS). Criada em 1969, o CPS é uma entidade autárquica, que tem por finalidade a articulação, a realização e o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica em seus diferentes níveis e modalidades, podendo manter Cursos de Educação Básica, Cursos de Educação Superior Tecnológica e Cursos de Pós-Graduação. Nesta perspectiva, é responsável por administrar as Escolas Técnicas - Etecs e as Faculdades de Tecnologia - Fatecs do Estado de São Paulo, que se constituem em Unidades de Ensino.

Apesar da sua longa trajetória, foi nos últimos anos que se deu o seu surto expansionista. Conforme dados do seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), em 2014 o CPS administrava 63 Fatec, contra apenas 11 em 2000; abrangência essa que se deu também na oferta de cursos e vagas, uma vez que ao final de 2014 eram oferecidos 70 cursos superiores presenciais, atendendo cerca de 70 mil alunos no Ensino Superior Tecnológico, e outro à distância, no qual eram atendidos 1.100 alunos (PDI, 2015, p. 22-23). Nesse percurso, porém, nem tudo são flores, já que os dados revelam uma triste realidade que é a evasão no ensino superior tecnológico: em média, o número de concluintes nos cursos superiores tecnológicos da instituição não chega a 22% dos ingressantes (PDI, 2015).

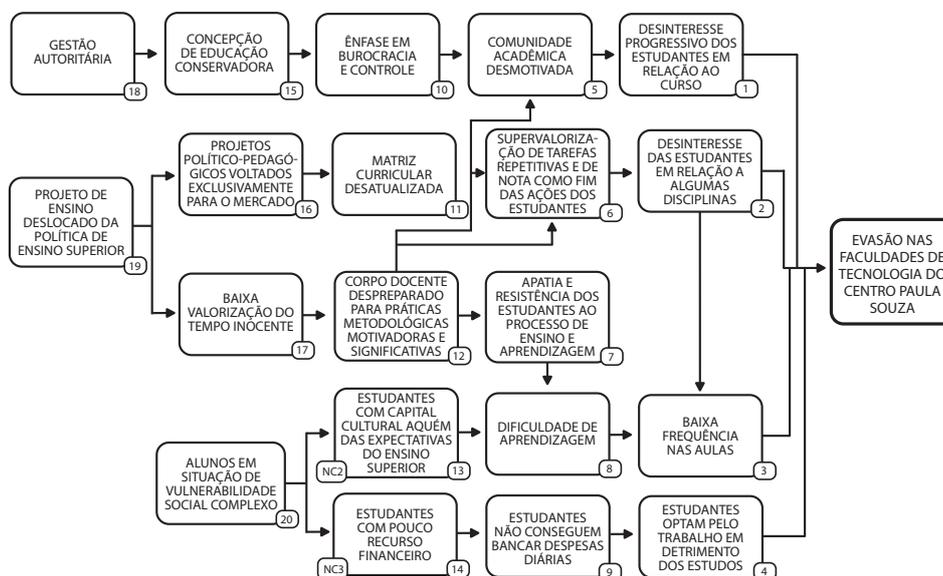
O Brasil é um país onde as demandas sociais ultrapassam a capacidade de financiamento do Estado. Por outro lado, em consonância com o resto do mundo, passa por uma série de mudanças econômicas que demandam uma força de trabalho cada vez mais qualificada. A hora, portanto, é de potencializar a capacidade produtiva. Além do fechamento de cursos estratégicos, a evasão no ensino superior tecnológico nas Fatecs implica no desperdício de tempo e recursos e na consequente redução da capacidade empregatício de jovens, do potencial acadêmico-científica e da competência para a promoção da pesquisa e do desenvolvimento. Diagnosticar e propor soluções para esta

situação-problema é relevante, senão para uma solução definitiva, pelo menos para amenizar as suas consequências mais perversas.

Com base nas observações de Greiner Costa (2014), o que se procurou fazer neste trabalho foi desenvolver um exercício com vistas a experimentar metodologias aplicadas à análise de problemas e formulação de propostas de solução, a partir da simulação de uma situação real do cotidiano. Neste caso, simulou-se que uma equipe foi encarregada de enfrentar uma situação-problema, a partir de uma demanda da Superintendência da Instituição. Buscou-se praticar o exercício de diagnosticar e explicar a situação-problema e propor ações para a sua superação. Assim, além do fluxograma explicativo, foram elaborados a árvore de problemas e os painéis de detalhamento das ações propostas para equacionar os nós críticos, de análise de atores e do quadro síntese para análise de riscos e fragilidades.

## FLUXOGRAMA

Ator: Superintendente da Instituição



## NÓS EXPLICATIVOS

A identificação da situação-problema objeto deste trabalho, Evasão nas Faculdades de Tecnologia do Centro Paula Souza, advém de uma análise da realidade e do campo de atuação da Superintendência do CPS. A simulação é que, ao compreender a gravidade do problema e de suas consequências, o agente político que declara o problema entendeu como necessária a elaboração de um diagnóstico que permitisse levantar as causas que geraram a situação-problema, nas quais pretende atuar. As relações de causalidade existentes são indicadas a partir dos nós explicativos do fluxograma, num total de 20, culminando na causa primária, a situação-problema, conforme ilustra o fluxograma.

A evasão no ensino superior tem sido objeto de reflexão e ações de vários autores da área de educação, com destaque para os trabalhos de Cristiane Aparecida Baggi e Doraci Alves Lopes (2011), Valéria Cordeiro Fernandes Belletati (2011) e Edson Detregiaghi Filho (2012). Insere-se neste contexto o relatório da Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras (MEC, 1997). Além da caracterização da evasão, esses estudos fornecem subsídios para o diagnóstico da situação-problema, bem como para a propositura de ações para o seu enfrentamento. Acima de tudo, eles ampliam o escopo de observação e análise do fenômeno da evasão para além de suas dimensões quantitativas, configurando-a como uma questão mais complexa, que se apresenta pela ausência de diálogo entre a prática educativa, o educando que se forma e o contexto contemporâneo.

Nesta perspectiva, os nós explicativos da situação-problema foram relacionados a partir de três cadeias causais. A primeira delas parte da percepção de que o CPS tem uma gestão autoritária (Nó Explicativo 18), que resulta numa concepção conservadora de educação (15), que dá muita ênfase em burocracia e controle (10) e pouca ou nenhuma ênfase em gestão e relações democráticas e participativas. Num ambiente dessa natureza, prevalece a ausência de diálogo aberto e livre sobre problemas, percepções e contribuições de docentes, discentes e funcionários. Sem sombra de dúvidas, a impossibilidade de discussão e construção coletiva de soluções

para os obstáculos enfrentados pelos envolvidos no cotidiano da prática educacional desestimula a comunidade acadêmica (5), levando ao desinteresse progressivo dos educandos em relação ao curso (1) e à evasão. Como esclarece Katia Siqueira Freitas,

É inegável que a gestão, em todos os campos da atividade humana, tem desempenhado um papel cada vez mais relevante e, ao mesmo tempo, mais discutido e contraditório na sociedade em grandes crises econômica, moral e de confiança social nos gestores e políticos das nações. Como já foi referido no campo educacional, as pesquisas têm indicado uma correlação positiva entre a qualidade do processo educacional e o bom desempenho dos seus gestores. Nessa direção, Luck e colaboradores (2008) relatam vários casos, nacionais e internacionais, de mudança do estado indesejado de falta de confiança, apatia e desânimo de professores e equipes escolares para o de confiança, respeito, proatividade e sucesso escolar a partir da postura democrática participativa e do trabalho do gestor engajado, comprometido com seu papel e agindo como mediador de novas possibilidades e metas coletivamente definidas e almejadas pelo coletivo de profissionais da educação e pelas políticas. (2009, p. 168)

Com o advento das novas tecnologias de comunicação e de informação, o mundo e as relações que o constituem foram alteradas profundamente em todas as dimensões da vida; menos na escola. Enquanto o mundo se configura em redes, multidisciplinaridade e relações colaborativas, possibilitando ações criativas e inovadoras, a escola insiste em fazer sobreviver um modelo comprometido por grades e cronogramas rígidos e por critérios avaliativos tradicionais. Como analisa Maria Cândia Moraes, as coisas não mudam na educação pelas dificuldades de adaptação, diante da necessidade de revisão da maneira de ensinar e de aprender. Embora percebam as transformações do mundo, os profissionais da educação continuam repercutindo a forma como foram ensinados "... reforçando o velho ensino, afastando o aprendiz do seu próprio processo de construção do conhecimento, conservando, assim, um modelo de sociedade que produz seres incompetentes, incapazes de

criar, pensar, construir e reconstruir conhecimento” (MORAES, 2001, p 3). A sociedade conectada em todas as suas instâncias requer um novo paradigma educacional, mas como enfatiza Giovani de Arruda Campos,

[...] nas instituições de ensino, prevalece a transmissão de conhecimento do professor para o aluno em uma via de mão única, com exceção de eventuais debates, mas em que prevalece o professor no centro. Nesse sentido, podemos dizer ainda que o modelo de comunicação institucionalizado continua sendo o tradicional [...] Abordagem educacional transmissionista que elege o emissor, neste caso, o professor, como carcereiro do conhecimento, da ciência, daquilo que é verdade. (2013, p. 4-5)

No caso do CPS, nas avaliações institucionais internas ou em prospecções informais sobre nível de satisfação do alunado são recorrentes as reclamações sobre procedimentos didáticos arcaicos e desconectados da realidade, estrutura rígida de horários, controles de frequência e de avaliação que repetem algumas situações do ensino médio. Acrescenta-se a insistência com a formação tecnológica quase que exclusivamente focada no mercado de trabalho, sem levar em conta, inclusive, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (1996) preconiza que as instituições de ensino superior tecnológico devem buscar a formação para o mundo do trabalho, do cidadão ético e responsável, capaz de contribuir para a construção de conhecimento e estratégias sustentáveis de inovação, com vistas à resolução de problemas focados nas demandas da sociedade.

Foi esta constatação que deu origem à segunda cadeia causal dos nós explicativos da situação-problema, qual seja que o CPS tem um projeto de ensino deslocado da política de ensino superior tecnológico (19), que resulta na formatação de projetos político-pedagógicos voltados quase que exclusivamente para o mercado (16), com matrizes curriculares desatualizadas (11), que hipervaloriza tarefas repetitivas e a nota como fim único de todas as ações dos educandos (6). O resultado dessa política pedagógica deslocada não poderia ser outro senão o desinteresse dos educandos em relação a algumas disciplinas (2), com a consequente baixa frequência às aulas (3).

A relação causal formada a partir do nó explicativo 19, projeto de ensino deslocado da política de ensino superior tecnológico, possui relação também com a baixa valorização do tempo docente (nó explicativo 17) representada pelo regime de contratação horista e pela não implementação do regime de jornada integral, que remunera o tempo docente dedicado a estudos, pesquisas e outras atividades acadêmicas que não a sala de aula. Como elucida Antônio de Pádua Bosi (2007), essa situação de precarização e instabilidade, que leva os docentes a realizarem jornadas parciais em diferentes instituições, impacta a qualidade de sua prática didática e de sua relação com os educandos. À medida que o docente tenha o seu tempo valorizado, ele pode, por meio do estudo e da pesquisa, colocar-se em contato com o mundo e suas transformações, de modo a ampliar e fortalecer seu repertório geral e específico e, a partir disso, sentir-se motivado a praticar formas didáticas motivadoras e significativas.

Não é o caso do CPS, onde o corpo docente se vê obrigado a jornadas extensas de trabalho, correndo entre uma unidade de ensino e outra, muitas vezes se deslocando para outras cidades. Não existe ali a prática da jornada de dedicação exclusiva e são poucos os professores incluídos no regime de jornada integral de trabalho, o que contraria a LDB, que determina que as IES tenham pelo menos um terço do corpo docente em regime de tempo integral. O resultado desse processo não poderia ser outro, senão um corpo docente despreparado para práticas metodológicas motivadoras e significativas (no explicativo 12), o que resulta em educandos apáticos e resistentes ao processo ensino-aprendizagem (7), sendo que as dificuldades de aprendizagem (8) daí decorrentes também fazem com que tenham baixa frequência às aulas (3). Um corpo docente despreparado para práticas metodológicas motivadoras e significativas correlaciona também com a hipervalorização de tarefas repetitivas e a nota como fim único de todas as ações do educando (6), o que resulta no desinteresse dos educandos em relação a algumas disciplinas (2) e na baixa frequência deles às aulas (3). Indiscutivelmente, essa prática pedagógica também desestimula a comunidade acadêmica (5), levando ao desinteresse progressivo dos educandos em relação ao curso (1) e à evasão.

Os estudos em que se baseia este trabalho enfatizam também a complexidade dos contextos a que os educandos respondem com a evasão e a prevalência das causas relacionadas a carências materiais e cognitivas ou à falta de sintonia entre realidade e expectativa do educando versus realidade e expectativa da instituição. Como demonstra Nadir Zago (2006), por exemplo, a ampliação do acesso à educação superior aumentou a presença nas salas de aulas de educandos em situação de vulnerabilidade social, cujo desempenho será marcado pela defasagem entre seu capital cultural e o capital cultural necessário para transitar pelo ensino superior com alguma naturalidade. Por vezes, acrescenta a autora, o educando em situação de vulnerabilidade social não tem, sequer, como garantir sua locomoção diária para a faculdade e a alimentação necessária para manter seu bom nível físico e intelectual, quiçá o custo de material didático, como livros, xérox e outros elementos. Com as políticas públicas dos últimos anos, garantiu-se o acesso do educando advindo de segmentos sociais vulneráveis ao ensino superior, mas ainda não se garantiu formas para que esse educando permaneça na instituição. A citação a seguir reforça o argumento:

[...] é difícil a permanência no ensino superior para os alunos de setores sociais menos favorecidos, não só pela falta de recursos financeiros, mas também pela falta de aquisição de 'capital cultural' ao longo da trajetória de sua vida e seus estudos. [...] A necessidade de um capital cultural marca a evasão nos diversos sistemas educacionais. A conclusão de um curso superior é influenciada igualmente por esse processo; a desigualdade social existente afeta diretamente os setores de menor poder aquisitivo e é motivo de preocupação constante dos sistemas de ensino público e privados (BAGGI; LOPES, 2010, p. 357).

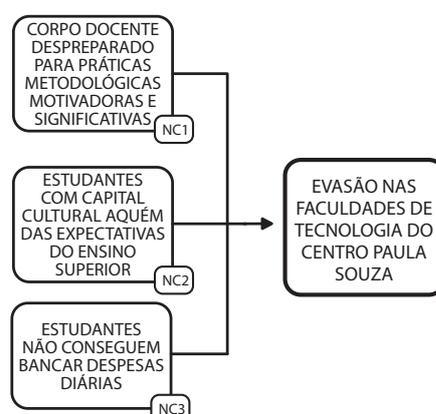
Isso também se aplica aos educandos do CPS, já que, majoritariamente, são oriundos de escola pública e, portanto, trabalhadores de baixa renda, de tal sorte que a terceira e última relação causal da situação-problema em análise resultou dessa questão. A Instituição abriu as portas para educandos em situação de vulnerabilidade social complexa (nó explicativo 20), o

que é louvável, mas cujo capital cultural está aquém das expectativas do ensino superior (13), sendo que as dificuldades de aprendizagem resultantes desse processo (8) fazem com que o educando tenha baixa frequência às aulas (3). A relação causal formada a partir do nó explicativo 20 possui relação direta também com a condição de educandos com pouco recurso financeiro (nó explicativo 14). Como não conseguem bancar suas despesas diárias (nó explicativo 9), além da baixa frequência às aulas (3), não raramente, optam pelo trabalho em detrimento dos estudos (4).

### Identificação dos nós críticos

Considerando os critérios estabelecidos na Metodologia de Diagnóstico de Situações-Problemas, conforme descritos por Greiner Costa (2014), foram identificados três nós explicativos como nós críticos. Para a escolha de cada um deles, levou-se em conta a possibilidade de atuação de quem declara o problema, o impacto da resolução destes nós sobre a situação-problema e a viabilidade política e oportunidade, dentro do período proposto para a ação. Porquanto, os nós críticos escolhidos foram corpo docente despreparado para práticas metodológicas motivadoras e significativas (nó explicativo 12), educandos com capital cultural aquém das expectativas do ensino superior (nó explicativo 13) e educandos com pouco recurso financeiro (nó explicativo 14), conforme ilustra a figura 1.

Figura 1 - Nós Críticos



Embora seja perceptível que na cadeia causal iniciada pelo nó explicativo 18 haja um nó estruturante, não foi identificado ali um nó crítico. Isso muito em função do entendimento que o agente que declara o problema não teria governabilidade sobre ele. As relações de causalidade na área de gestão do CPS refletem um processo consubstanciado no longo prazo, cujos valores estão impregnados em toda a estrutura da Instituição. Embora o impacto da superação dessa cadeia causal pudesse ser grande, a reversão dessa lógica autoritária e conservadora não seria tarefa fácil, o que também mostraria a sua inviabilidade política e oportunidade. Isso não significa dizer que a situação-problema permanecerá, pois, como ilustra a figura 1, o nó crítico 1 possui vínculo com esta cadeia causal, de modo que as ações propostas para o seu enfrentamento teriam efeitos desejados também sobre ela.

#### NC1 – Corpo docente despreparado para práticas metodológicas motivadoras e significativas

A identificação deste nó explicativo como nó crítico se deu pela constatação que um corpo docente despreparado para práticas metodológicas motivadoras e significativas acaba resultando em educandos apáticos e resistentes ao processo ensino aprendizagem, sendo que as dificuldades de aprendizagem daí decorrentes fazem com que tenham baixa frequência às aulas. Para a solução deste problema seria importante promover fóruns permanentes de reflexão sobre práticas didáticas e atualização, promover a permanente formação multidisciplinar do corpo docente e promover estratégias de valorização do tempo docente.

Essas ações estariam em perfeita conformidade com os critérios estabelecidos na Metodologia de Diagnóstico de Situações-Problemas. O CPS foi criado como entidade autárquica, investido de personalidade jurídica, com patrimônio próprio e autonomia administrativo-financeira, didática e disciplinar, podendo, segundo seu interesse e respeitada a legislação, manter Cursos de Educação Básica, Cursos de Educação Superior Tecnológica e Cursos de Pós-Graduação. Neste sentido, porquanto, não há qualquer dúvida quanto à possibilidade de atuação de quem declara o problema, a

Superintendência, instância máxima da instituição. Usando da estrutura própria da Instituição e dos recursos materiais, humanos e financeiros que controla, já que possui autonomia administrativo-financeira, ela pode perfeitamente designar que as ações propostas sejam efetivadas.

O mesmo se aplica aos demais critérios. À medida que o docente tenha o seu tempo livre valorizado, ele pode se colocar em contato com o mundo e suas transformações, de modo a ampliar e fortalecer seu repertório geral e específico (inclusive por meio da participação nos programas propostos) e, a partir disso, sentir-se motivado a praticar formas didáticas motivadoras e significativas. Seria oportuno lembrar que a valorização dos profissionais da educação é uma das estratégias estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE (2014), uma das razões pela qual prevê um aumento dos gastos com educação em porcentagem do PIB, que passariam dos atuais 6% para 10% em 2024. Ademais, jornadas de dedicação exclusiva são correntes nas instituições de ensino superior. Tais práticas contribuiriam para a valorização dos profissionais da educação e para a redução da evasão e a consequente elevação do potencial empregatício dos jovens e adultos, ambos de grande apelo social, resultando em ganhos políticos para a gestão.

## NC2 – Educandos com capital cultural aquém das expectativas do ensino superior

A escolha deste nó explicativo como nó crítico se deu pelo entendimento que a ampliação do acesso à educação superior aumentou a presença nas salas de aulas de educandos em situação de vulnerabilidade social, cujo desempenho será marcado pela defasagem entre seu capital cultural e o capital cultural necessário para transitar pelo ensino superior com alguma naturalidade, sendo que as dificuldades de aprendizagem resultantes desse processo fazem com que o educando tenha baixa frequência às aulas. A permanência no curso dependerá do suporte pedagógico que se disponibilizará para esses educandos, cuja escolaridade anterior está aquém das expectativas do ensino superior.

Para a resolução desse problema, porquanto, seria preciso que a instituição disponibilizasse um suporte pedagógico aos educandos, por meio

de um *programa de apoio psicopedagógico*, a partir do qual se realizaria ações de orientação e acompanhamento de educandos que apresentem dificuldades de ordem psicológica e outras que se caracterizem como obstáculos à aprendizagem; de um *programa de acolhimento e acompanhamento*, que insira o educando no ambiente e nas rotinas acadêmicas e que o oriente a superar lacunas de sua formação anterior; e um *programa de intervenção cultural multidisciplinar*, que desenvolva experiências culturais não formais, como aulas abertas, fóruns temáticos e projetos integradores, que envolva diferentes áreas do saber e promova educação a partir da “indisciplina” espaço-temporal e da articulação entre conteúdos arbitrariamente “separados” pelas disciplinas e retire da sala de aula o protagonismo na relação ensino-aprendizagem.

As ações propostas para desatar este nó crítico também estariam em conformidade com os critérios estabelecidos na Metodologia de Diagnóstico de Situações-Problemas. Como a Superintendência controla os recursos e a gestão do CPS, ela pode perfeitamente designar que as ações propostas sejam efetivadas, bastando pra tanto uma pré-disposição para a implementação de uma visão educativa inclusiva. Esse tratamento da vulnerabilidade social na sua dimensão cultural amenizaria uma importante causa da evasão: o acolhimento e o acompanhamento, que inserem o educando no ambiente e nas rotinas acadêmicas, o apoio psicopedagógico e social acionado aos primeiros sinais de apatia e resistência individual ou coletiva, aliados a projetos de aprendizagem ativa e colaborativa, em que os educandos vivenciem a multidisciplinaridade e os saberes contextualizados nas grandes questões do mundo, renovariam o interesse, a participação e a disposição para o diálogo e, porquanto, reduziria os números da evasão, que como no caso anterior, elevaria o potencial empregatício de jovens e adultos, resultando em ganhos políticos para a gestão.

### NC3 – Educandos com pouco recurso financeiro

A escolha deste nó explicativo como nó crítico, por fim, também se deu pelo entendimento que a ampliação do acesso à educação superior aumentou a presença nas salas de aulas de educandos em situação de vulne-

rabilidade social. Garantiu-se o acesso, mas ainda não se garantiu formas para que o educando arque com os custos de sua permanência na Instituição. Como não conseguem bancar suas despesas diárias, além da baixa frequência às aulas, os educandos, não raramente, optam pelo trabalho em detrimento dos estudos. A solução para este problema poderia se dar por meio da implementação de um programa de orientação profissional, a partir do qual o educando seria orientado sobre a carreira profissional escolhida, a área do curso, a elaboração de currículo profissional e o plano de carreira; e de um programa de assistência estudantil, responsável por políticas públicas de permanência do educando (bolsa iniciação científica, bolsa monitoria e bolsa permanência).

Considerando que a Superintendência controla os recursos do CPS, ela pode designar que as ações propostas sejam efetivadas. Ademais, mesmo que de forma modesta, programas de bolsa iniciação científica e de bolsa monitoria são correntes nas instituições de ensino e os programas de bolsa permanência uma prática que vem se ampliando, especialmente nas instituições federais. A orientação profissional levaria o educando a se identificar com a carreira escolhida e o auxílio financeiro o possibilitaria arcar com parte das despesas cotidianas e amenizar preocupações com os custos da permanência na Instituição, elementos importantes para a redução da evasão. Além de evitar críticas comparativas negativas, ao desatar esse nó crítico a Superintendência estaria dando mais um passo no sentido de amenizar as consequências mais perversas da evasão, mediando a materialização do direito social à educação, ao trabalho e à cidadania. O ganho político desse feito seria esplendoroso.

## ÁRVORE DO PROBLEMA

### Nós Críticos, Ações para solucionar e Resultados Esperados

Nó Crítico	Ações	Resultado das Ações
NC1 - Corpo docente despreparado para práticas motivadoras e significativas	A.1.1 - Promover fóruns permanentes de reflexão sobre práticas didáticas e atualização A.1.2 - Promover a permanente formação multidisciplinar do corpo docente A.1.3 - Promover estratégias de valorização do tempo docente	À medida que o docente tenha o seu tempo livre valorizado, ele pode se colocar em contato com o mundo e suas transformações, de modo a ampliar e fortalecer seu repertório geral e específico e, a partir disso, sentir-se estimulado a praticar formas didáticas motivadoras e significativas. Tais práticas, indubitavelmente, contribuirão para a redução da evasão
NC2 - Estudantes com capital cultural aquém das expectativas do ensino superior	A.2.1 - Implementar programa de apoio psicopedagógico A.2.2 - Implementar programa de acolhimento e acompanhamento A.2.3 - Implementar programa de intervenção cultural multidisciplinar	A vulnerabilidade social repercute em restrições culturais, que se tratadas em várias dimensões neutralizam drasticamente importantes causas da evasão: o acolhimento e o acompanhamento, que inserem o estudante no ambiente e nas rotinas acadêmicas; o apoio psicopedagógico acionado aos primeiros sinais de apatia e resistência individual ou coletiva, aliado a projetos de aprendizagem ativa e colaborativa, em que os estudantes vivenciam a multidisciplinaridade e os saberes contextualizados nas grandes questões do mundo, renovam o interesse, a participação, a disposição para o diálogo e, portanto, reduz os números da evasão
NC3 - Estudante com pouco recurso financeiro	A.3.1 - Implementar programa de orientação profissional A.3.2 - Implementar programa de assistência estudantil	A orientação profissional levará o estudante a identificar-se com a carreira escolhida e o auxílio financeiro possibilitará não só arcar com parte das despesas cotidianas como também amenizar suas preocupações com os custos da permanência na instituição, sendo elementos importantes para a redução dos números da evasão

## PLANO DE AÇÃO

### NC 1 – Corpo docente despreparado para práticas metodológicas motivadoras e significativas

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.1.1 - Promover fóruns permanentes de reflexão sobre práticas didáticas e atualização	T.1 - Concepção e Planejamento dos fóruns	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	2 meses	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior
	T.2 - Articulação de conferencistas, palestrantes e oficineiros	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	30 dias	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior
	T.3 - Sensibilização e inscrição do público alvo	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior e gestores das unidades	30 dias	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior
	T.4 - Realização do fóruns	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior, auditório, equipamentos, transporte e alimentação	Permanente	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior
A.1.2 - Promover a permanente formação multidisciplinar do corpo docente	T.1 - Ampliar a oferta de vagas nos cursos de pós-graduação	Educadores	Permanente	Coordenadoria de Pós-Graduação
	T.2 - Oferecer bolsas de estudos para qualificação e atualização	Profissionais da Coordenadoria de Pós-Graduação	Permanente	Coordenadoria de Pós-Graduação
	T.3 - Regularizar o plano de carreira	Profissionais da Coordenadoria de Recursos Humanos	3 meses	Coordenadoria de Recursos Humanos
A.1.3 - Promover estratégias de valorização do tempo docente	T.1 - Ampliar a oferta de vagas para o Regime de Jornada Integral	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Permanente	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior
	T.2 - Implementar o Regime de Dedicção Exclusiva	Profissionais da Superintendência e da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Permanente	Superintendência

## NC 2 – Estudantes com capital cultural aquém das expectativas do ensino superior

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.2.1 - Implementar programa de apoio psicopedagógico e social	T.1 - Seleção pública externa de equipe multiprofissional	Profissionais da Coordenadoria de Recursos Humanos	3	Coordenadoria Técnica de Recursos Humanos
	T.2 - Elaboração do plano de trabalho	Equipe selecionada	3	Coordenador da equipe
	T.3 - Execução contínua da ação	Equipe selecionada	Permanente	Coordenador da equipe
	T.4 - Avaliações periódicas da ação	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Permanente	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior
A.2.2 - Implementar programa de acolhimento e acompanhamento	T.1 - Seleção pública interna de equipe multidisciplinar	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	3	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior
	T.2 - Elaboração do plano de trabalho	Equipe selecionada	3	Coordenador da equipe
	T.3 - Sensibilização das comissões locais	Equipe selecionada	Permanente	Coordenador da equipe
	T.4 - Execução contínua pelas comissões locais	Comissões locais	Permanente	Comissão local
	T.5 - Avaliações periódicas da ação	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Permanente	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior
A.2.3 - Implementar programa de intervenção cultural multidisciplinar	T.1 - Seleção pública interna de equipe multidisciplinar	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	3	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior
	T.2 - Elaboração do plano de trabalho	Equipe selecionada	3	Coordenador da equipe
	T.3 - Sensibilização das comissões locais	Equipe selecionada	Permanente	Coordenador da equipe
	T.4 - Execução contínua pelas comissões locais	Comissões locais	Permanente	Comissão local
	T.5 - Avaliações periódicas da ação	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Permanente	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior

## NC 3 – Estudante com pouco recurso financeiro

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.3.1 - Implementar programa de orientação profissional	T.1 - Seleção pública interna de equipe de psicólogos	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	3	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior
	T.2 - Elaboração do plano de trabalho	Equipe selecionada	3	Coordenador da equipe
	T.3 - Execução contínua da ação	Equipe selecionada	Permanente	Coordenador da equipe
	T.4 - Avaliações periódicas da ação	Equipe selecionada	Permanente	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior
A.3.2 - Implementar programa de assistência estudantil	T.1 - Articular a programação orçamentária junto ao poder legislativo	Superintendente do CPS	Permanente	Superintendente do CPS
	T.2 - Seleção pública externa de equipe de assistentes sociais	Profissionais da Coordenadoria de Recursos Humanos	3	Coordenadoria de Recursos Humanos
	T.3 - Elaboração do plano de trabalho	Equipe selecionada	3	Coordenador da equipe
	T.4 - Execução contínua da ação	Equipe selecionada	Permanente	Coordenador da equipe
	T.5 - Avaliações periódicas da ação	Profissionais da Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Permanente	Coordenadoria Técnica de Ensino Superior

## ANÁLISE DE ATORES

### NC 1 – Corpo docente despreparado para práticas metodológicas motivadoras e significativas

Ação	Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1.1 - Promover fóruns permanentes de reflexão sobre práticas didáticas e atualização	A.1 - Superintendência do CPS	Recursos financeiros e operacionais	Concepção de educação e restrição orçamentária	Sensibilizando a instituição em favor da ação	Estabelecendo obstáculos burocráticos nas esferas financeiras e de gestão	Buscar o diálogo e apresentar o potencial de resultados da ação
	A.2 - Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Recursos operacionais e pedagógicos	Concepção de educação conservadora e muitas unidades para coordenar	Priorizando processos pedagógicos emancipatórios	Priorizando processos operacionais em detrimento de processos pedagógicos	Empoderar a Coordenadoria como principal responsável pela ação
	A.3 - Gestores das unidades	Recursos operacionais e pedagógicos	Concepção de educação conservadora e perfil autocrático	Agregando a ação ao plano de gestão da unidade	Não priorizando processos pedagógicos emancipatórios	Buscar o diálogo e apresentar o potencial de resultados da ação
	A.4 - Corpo docente	Recursos pedagógicos	Concepção de educação conservadora, falta de comprometimento e apatia	Sensibilizando demais colegas em favor da ação	Oferecendo resistência ou depreciando a proposta	Sensibilizar quanto ao potencial emancipatório da ação
A.1.2 - Promover a permanente formação multidisciplinar do corpo docente	A.1 - Superintendência do CPS	Recursos financeiros e operacionais	Concepção de educação conservadora e restrição orçamentária	Sensibilizando a instituição em favor da ação	Estabelecendo obstáculos burocráticos nas esferas financeiras e de gestão	Buscar o diálogo e apresentar o potencial de resultados da ação
	A.2 - Coordenadoria de Pós-Graduação	Recursos operacionais e pedagógicos	Restrição orçamentária	Criando novos cursos e ampliando vagas nos existentes	Restringindo o acesso do corpo docente aos cursos do programa	Buscar o diálogo e sensibilizar quanto a importância da ação
	A.3 - Coordenadoria de Recursos Humanos	Recursos operacionais e humanos	Concepção de gestão de RH conservadora	Sensibilizando a instituição em favor da valorização dos profissionais	Estabelecendo obstáculos burocráticos e legais	Buscar o diálogo e sensibilizar quanto a importância da ação
	A.4 - Corpo docente	Recursos pedagógicos	Concepção de educação conservadora, falta de comprometimento e apatia	Articulando-se politicamente em favor da ação	Oferecendo resistência ou depreciando a proposta	Sensibilizar quanto ao potencial emancipatório da ação
A.1.3. Promover estratégias de valorização do tempo docente	A.1. Superintendência do CPS	Recursos financeiros e operacionais	Concepção de gestão de RH conservadora	Sensibilizando a instituição em favor da ação	Estabelecendo obstáculos burocráticos nas esferas financeiras e de gestão	Buscar o diálogo e apresentar o potencial de resultados da ação
	A.2. Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Recursos operacionais e pedagógicos	Concepção de gestão de RH conservadora	Sensibilizando os gestores das Fatec em favor da ação	Estabelecendo obstáculos burocráticos na análise e deliberação de projetos de RI	Buscar o diálogo e apresentar o potencial de resultados da ação
	A.3. Corpo docente	Recursos pedagógicos	Falta de comprometimento e apatia	Articulando politicamente em favor da ação	Priorizando processos operacionais em detrimento de processos pedagógicos	Estimular e valorizar a organização discente

## NC 2 – Educandos com capital cultural aquém das expectativas do ensino superior

Ator		Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.2.1 - Implementar programa de apoio psicopedagógico e social	A.1 - Superintendência do CPS	Recursos financeiros e operacionais	Concepção de educação e restrição orçamentária	Sensibilizando a instituição em favor da ação	Estabelecendo obstáculos burocráticos nas esferas financeiras e de gestão	Buscar o diálogo e apresentar o potencial de resultados da ação
	A.2 - Coordenadoria de Recursos Humanos	Recursos operacionais e humanos	Restrições legais	Estabelecendo critérios de seleção alinhados com o propósito da ação	Estabelecendo obstáculos burocráticos e legais	Buscar o diálogo e sensibilizá-lo quanto a importância da ação
	A.3 - Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Recursos operacionais e pedagógicos	Concepção de educação conservadora e muitas unidades para coordenar	Sensibilizando e articulando o envolvimento dos gestores	Priorizando processos operacionais em detrimento de processos pedagógicos emancipatórios	Empoderar a Coordenadoria como principal responsável pela ação
	A.4 - Gestores das unidades	Recursos operacionais e pedagógicos	Concepção de educação conservadora e perfil autocrático	Agregando a ação ao plano de gestão da unidade	Estabelecendo obstáculos burocráticos e não priorizando processos pedagógicos emancipatórios	Solicitar uma mapeamento do público foco do trabalho
A.2.2 - Implementar programa de acolhimento e acompanhamento	A.1 - Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Recursos operacionais e pedagógicos	Concepção de educação conservadora e muitas unidades para coordenar	Selecionando profissionais com visão emancipatória	Priorizando processos operacionais em detrimento de processos pedagógicos emancipatórios	Empoderar a Coordenadoria como principal responsável pela ação
	A.2 - Gestores das unidades	Recursos operacionais e pedagógicos	Concepção de educação conservadora e perfil autocrático	Agregando a ação ao plano de gestão da unidade	Estabelecendo obstáculos burocráticos e não priorizando processos pedagógicos emancipatórios	Sensibilizar e articular o envolvimento de toda a comunidade acadêmica
	A.3 - Representações estudantis	Recursos operacionais	Organização e articulação política frágeis	Difundindo informações e incluindo o ingressante na vida estudantil	Com falta de comprometimento e baixa representatividade	Estimular e valorizar a organização discente

## NC 3 – Educando com pouco recurso financeiro

Ação	Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A - 3.1 - Implementar programa de orientação profissional	A.1 - Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Recursos operacionais e pedagógicos	Concepção de educação conservadora e muitas unidades para coordenar	Selecionando profissionais com visão emancipatória	Priorizando processos operacionais em detrimento de processos pedagógicos emancipatórios	Empoderar a Coordenadoria como principal responsável pela ação
	A.2 - Gestores das unidades	Recursos operacionais e pedagógicos	Concepção de educação conservadora e perfil autocrático	Agregando a ação ao plano de gestão da unidade	Estabelecendo obstáculos burocráticos e não priorizando processos pedagógicos emancipatórios	Sensibilizar e articular o envolvimento de toda a comunidade acadêmica
	A.3 - Corpo docente	Recursos pedagógicos	Preconceito com certas carreiras, apatia e falta de comprometimento e sensibilidade	Alinhando o plano de ensino com a proposta da ação	Oferecendo resistência ou depreciando a ação	Articular o envolvimento de toda a comunidade acadêmica e sensibilizar quanto ao potencial da ação
A.3.2 - Implementar programa de assistência estudantil	A.1 - Superintendência do CPS	Recursos financeiros e operacionais	Visão conservadora de assistência e restrição orçamentária	Articulando e destinando recursos para a ação	Estabelecendo obstáculos burocráticos nas esferas financeiras e de gestão	Buscar o diálogo e apresentar o potencial de resultados da ação
	A.2 - Coordenadoria de Recursos Humanos	Recursos operacionais e humanos	Restrições legais	Estabelecendo critérios de seleção alinhados com o propósito da ação	Estabelecendo obstáculos burocráticos e legais	Buscar o diálogo e sensibilizá-lo quanto a importância da ação
	A.3 - Coordenadoria Técnica de Ensino Superior	Recursos operacionais e pedagógicos	Visão conservadora e preconceituosa da assistência e muitas unidades para coordenar	Garantindo a aplicabilidade dos recursos dentro dos critérios estabelecidos	Agindo com preconceito, oferecendo resistência ou depreciando a ação	Empoderar a Coordenadoria como principal responsável pela ação
	A.4 - Gestores das unidades	Recursos operacionais e pedagógicos	Visão conservadora e preconceituosa da assistência	Agregando a ação ao plano de gestão da unidade	Agindo com preconceito e oferecendo resistência a ação	Sensibilizar os gestores quanto ao potencial e a importância da ação
	A.5 - Representação estudantil	Recursos operacionais	Organização e articulação política	Trazendo o olhar de quem sente o efeito da vulnerabilidade social	Caso tenha pouco interesse político em participar	Estimular e valorizar a organização discente

## ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Não! Ao contrário, se efetivadas, as ações propostas gerariam efeitos desejáveis, que poderiam contribuir no campo social, ao vincular iniciativas de enfrentamento à desigualdade social, a partir da assistência às expressões de vulnerabilidade social identificadas no âmbito da política pública de educação tecnológica. Os programas propostos, de apoio psicopedagógico, de acolhimento e acompanhamento e de intervenção cultural multidisciplinar equacionariam os nós críticos identificados, de forma a neutralizar as causas da evasão e produzir efeitos sociais positivos no âmbito dessa manifestação da questão social. Obviamente, há que se considerar os obstáculos do percurso, caso a estrutura do CPS se mantenha em seu projeto tradicional-conservador de formação voltada exclusivamente para o mercado, em detrimento dos processos pedagógicos de formação com horizontes libertários, democráticos e emancipatórios.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Não! Propor ações que revertam a questão da evasão no ensino superior tecnológico das Fatecs, alinha-se aos objetivos de qualquer gestão pública de ensino, quais sejam, minimizar ou eliminar o desperdício de tempo e de recursos, aumentar o nível de empregabilidade de seus egressos, reconhecer e valorizar o potencial acadêmico-científico e promover a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico no estado e no país. Uma mediação necessária para a materialização do direito social à educação, à cultura, ao trabalho e à cidadania. O que se vislumbra no processo de consolidação dessas ações é o enfrentamento que se daria diante das pautas conservadoras do CPS e do atual governo do Estado de São Paulo, que insiste em se manter na direção do individualismo, do conservadorismo e da apatia política. Essa dinâmica de tensão polarizada entre as forças que defendem projetos opostos poderia causar recuos e retrocessos, mas não comprometeria o processo de consolidação das ações.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Com certeza, um dos pontos mais complexos em relação a um projeto pautado numa perspectiva emancipatória de educação é o enfrentamento que se coloca à conjuntura política brasileira, principalmente no atual período, cravado no retrocesso das conquistas sociais históricas dos trabalhadores e no refluxo das políticas sociais. Em decorrência disso, um ponto fraco a ser considerado seria a concepção de educação conservadora, os preconceitos socioculturais e a falta de comprometimento e sensibilidade da superintendência do CPS, dos gestores das unidades de ensino e demais trabalhadores da educação. Em razão destes elementos, poderia ocorrer resistência ou atitudes de depreciação das ações propostas ou do próprio projeto. Outro ponto refere-se à indisposição em destinar recursos para o desenvolvimento do projeto. O que deve ser feito: desenvolver formas para sensibilizar a instituição, seus gestores e demais atores envolvidos para a importância do projeto; articular espaços de diálogo e demonstrar o potencial de resultados do projeto, visando legitimá-lo.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Um projeto dessa natureza pressupõe obstáculos. O maior deles talvez seja o enfrentamento com as pautas conservadoras da Instituição, o que exigiria um diálogo constante com os/as envolvidos/as, especialmente com a comunidade acadêmica. Em seus ensinamentos, o patrono da educação no Brasil, o saudoso Paulo Freire, deixou clara a necessidade de contato, trocas, respeito, diálogo e afeto no processo ensino-aprendizagem. Mas ele dizia também que educação de qualidade não se faz em zonas de conforto, mas a partir do contraditório. Como dito anteriormente, a dinâmica de tensão polarizada entre as forças que defendem projetos opostos poderia causar recuos e retrocessos. Ainda assim, o projeto cumpriria a importante missão de estampar o contraditório, estabelecer o contato e realizar as trocas.
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Além do baixo custo das ações propostas, a maioria delas poderia ser realizada com a estrutura já existente no CPS, não demandando novos recursos, estruturas ou materiais. Aqueles que porventura viessem a ser demandados já estariam previstos nas peças orçamentárias do estado. A exceção talvez seria a seleção externa de uns poucos profissionais, que exigiria diligências com as esferas de deliberação, visando legitimar o investimento e garantir a destinação de recursos, o que não seria difícil, considerando o elevado grau de arrecadação do estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste trabalho foi desenvolver um exercício com vistas a experimentar metodologias aplicadas à análise de problemas e formulação de propostas de solução, a partir da simulação de uma situação real do cotidiano. A situação-problema escolhida foi a Evasão nas Faculdades de Tecnologia do Centro Paula Souza, a partir da qual se buscou praticar o exercício de diagnosticar e explicar o problema e propor ações para a sua superação. Além do fluxograma explicativo da situação-problema, foram

elaborados os painéis de detalhamento das ações propostas para equacionar os Nós Críticos, de análise de atores e do quadro síntese para análise de riscos e fragilidades.

A pesquisa sinalizou que durante muitos anos o acesso ao ensino superior foi um privilégio de poucos no Brasil, uma realidade que mudou sensivelmente nas duas últimas décadas, inclusive no que diz respeito ao ensino superior tecnológico, especialmente oferecido pela esfera pública, sendo que no Estado de São Paulo, uma das instituições que contribuiu sobremaneira para esse exponencial crescimento foi o CPS. Não obstante, a análise revelou uma triste realidade, o elevado índice de evasão nas Fatecs.

Como o estudo revelou, as causas desse problema são inúmeras, podendo ser de ordem administrativa, didático-pedagógica e socioeconômica. Essas causas e suas relações com a situação-problema foram ilustradas no Fluxograma Explicativo, onde foram também sinalizados os nós críticos. Posteriormente, foi feito o detalhamento das ações propostas para equacioná-los e as respectivas análises de atores e de riscos e fragilidades.

A evasão no ensino superior tecnológico nas Fatecs implica no desperdício de recursos e na redução do potencial empregatício e da capacidade de promoção da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico. Uma contradição, quando levadas em conta as mudanças pelas quais passa o Brasil, demandando uma força de trabalho cada vez mais qualificada. Enfrentar este problema é necessário para amenizar suas consequências mais perversas e para a mediação e materialização do direito social à educação, à cultura, ao trabalho e à cidadania. O estado mais rico da federação não poderia se furtar desse compromisso.

Como delineado na análise de riscos e fragilidades, ao vincular iniciativas de enfrentamento à desigualdade social, as ações propostas contribuiriam para o equacionamento dos nós críticos, de forma a neutralizar as causas da evasão e produzir efeitos sociais positivos. Não obstante, um projeto dessa natureza pressupõe obstáculos, sendo o maior deles o enfrentamento com as pautas conservadoras da Instituição.

ção, o que exigiria um diálogo constante com os envolvidos, especialmente com a comunidade acadêmica.

Indiscutivelmente, um dos pontos mais complexos em relação a um projeto pautado por uma perspectiva emancipatória de educação é o enfrentamento que se coloca à conjuntura política brasileira, cravada no retrocesso das conquistas sociais históricas dos trabalhadores e no refluxo de políticas sociais. Em decorrência disso, há que se considerar a concepção de educação conservadora, os preconceitos socioculturais e a falta de sensibilidade dos gestores da Instituição e das unidades de ensino e do corpo docente, bem como o baixo capital cultural e a susceptibilidade à manipulação e submissão à concepção conservadora de educação por parte do corpo discente. Em razão destes elementos, poderiam ocorrer resistência e atitudes de depreciação das ações, de sorte que a dinâmica de tensão polarizada poderia causar recuos e retrocessos. Ainda assim, o projeto cumpriria a importante missão de estampar o contraditório, estabelecer o contato e realizar trocas.

Em seus ensinamentos, Paulo Freire deixou clara a necessidade de contato, de trocas, respeito, diálogo e afeto no processo ensino-aprendizagem. Para ele, a experiência educativa era pura afetividade, permeada por sentimentos. Mas ele dizia também que educação de qualidade não se faz em zonas de conforto, mas a partir do contraditório. A propósito, Ivan Karamazov (*apud* Berman, 1995) destaca uma circunstância que dá vontade de devolver o cartão de entrada para este mundo, mas que prefere continuar a lutar e amar; continuar a continuar. Mesmo nadando contra a corrente, é preciso insistir com a defesa de uma educação tecnológica que conceba a tecnologia como a arte de concretizar processos e coisas, mas também como expressão filosófica da espécie humana; uma educação que leve as pessoas a verem o que está na parede, mas também a perceber o que não está lá; insistir com processos pedagógicos com horizontes libertários, democráticos e emancipatórios, em detrimento de projetos tradicionais e conservadores, voltados exclusivamente para o mercado. Continuar a continuar, continuar a amar; administrar a permanência e ressignificar os conteúdos.

## REFERÊNCIAS

- BAGGI, Cristiane Aparecida e LOPES, Doraci Alves. Evasão e avaliação institucional no ensino superior: uma discussão bibliográfica. In: *Avaliação* (Campinas); Sorocaba, SP, v.16, n.2, p.355-374, jul.2011.
- BELLETTATI, Valéria Cordeiro Fernandes. *Dificuldades de educandos ingressantes na universidade pública*: indicadores para reflexões sobre a docência universitária. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2011.
- BELTRÁN NÚÑEZ, Isauro; LEITE RAMALHO, Betania. O tempo como dimensão do profissionalismo docente: o caso de professores de química, física, biologia e matemática do Ensino médio. In: *Ensino em Re-Vista*; Uberlândia, MG, v. 19, n. 1, jan./jun. 2012.
- BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar*: a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.
- BOSI, Antônio de Pádua. A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior do Brasil nesses últimos 25 anos. In: *Educ. Soc.*, Campinas, Vol. 28, n. 101, p 1503-1523, set./dez. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 08 jun. 2016.
- CAMPOS, Giovani de Arruda. Educação na Cibercultura: paradigmas educacionais emergentes da revolução digital. In: *Jornal Alcar*, Ano 2, nº 11, Segunda fase, Porto Alegre: Dezembro de 2013.
- COSTA, Greiner. Metodologia de Diagnóstico de Situações. In: COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (orgs). *Gestão estratégica em políticas públicas*. Campinas: Alínea, 2014.
- DETREGIAGHI FILHO, Edson. *A evasão escolar na educação tecnológica: o embate entre as percepções subjetivas e objetivas*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.
- FREITAS, Katia Siqueira. Gestão da educação: a formação em serviço como estratégia de melhoria da qualidade do desempenho escolar. In: CUNHA, MC., org. *Gestão Educacional nos Municípios*: entraves e perspectivas [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. 366 p. Available from SciELO Books.
- LDB. Lei de Diretrizes e Bases. *Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Es-

tabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em 12 de mar. 2016.

MEC – Ministério da Educação. *Censo da educação superior 2014*. Brasília: MEC/INEP, 2015a.

\_\_\_\_\_. *Notas sobre o Censo da Educação Superior 2014*. Brasília: MEC/INEP, 2015b. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2015/notas\\_sobre\\_o\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2014.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf) Acesso em: dez. 2015.

\_\_\_\_\_. *Relatório da Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras*. Brasília: ANDIFES/ABRUEM/SESU/MEC. 1997.

MORAES, Maria Cândia. *O paradigma educacional emergente*. Campinas: Papirus, 10<sup>a</sup> ed. 2001.

MORENO, Bruno. Sobe percentual de brasileiros que entram no curso superior entre 18 e 24 anos. *Hoje em dia*, 28 fev. 2016. Disponível em: <http://www.hojeemdia.com.br/noticias/brasil/sobe-percentual-de-brasileiros-que-entram-no-curso-superior-entre-18-e-24-anos-1.308261>. Acesso em 28 fev. 2016.

PDI – *Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019*. São Paulo: CPS, 2015.

PNE. Plano Nacional de Educação 2014 – 2014. *Lei Nº. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: fev. 2016.

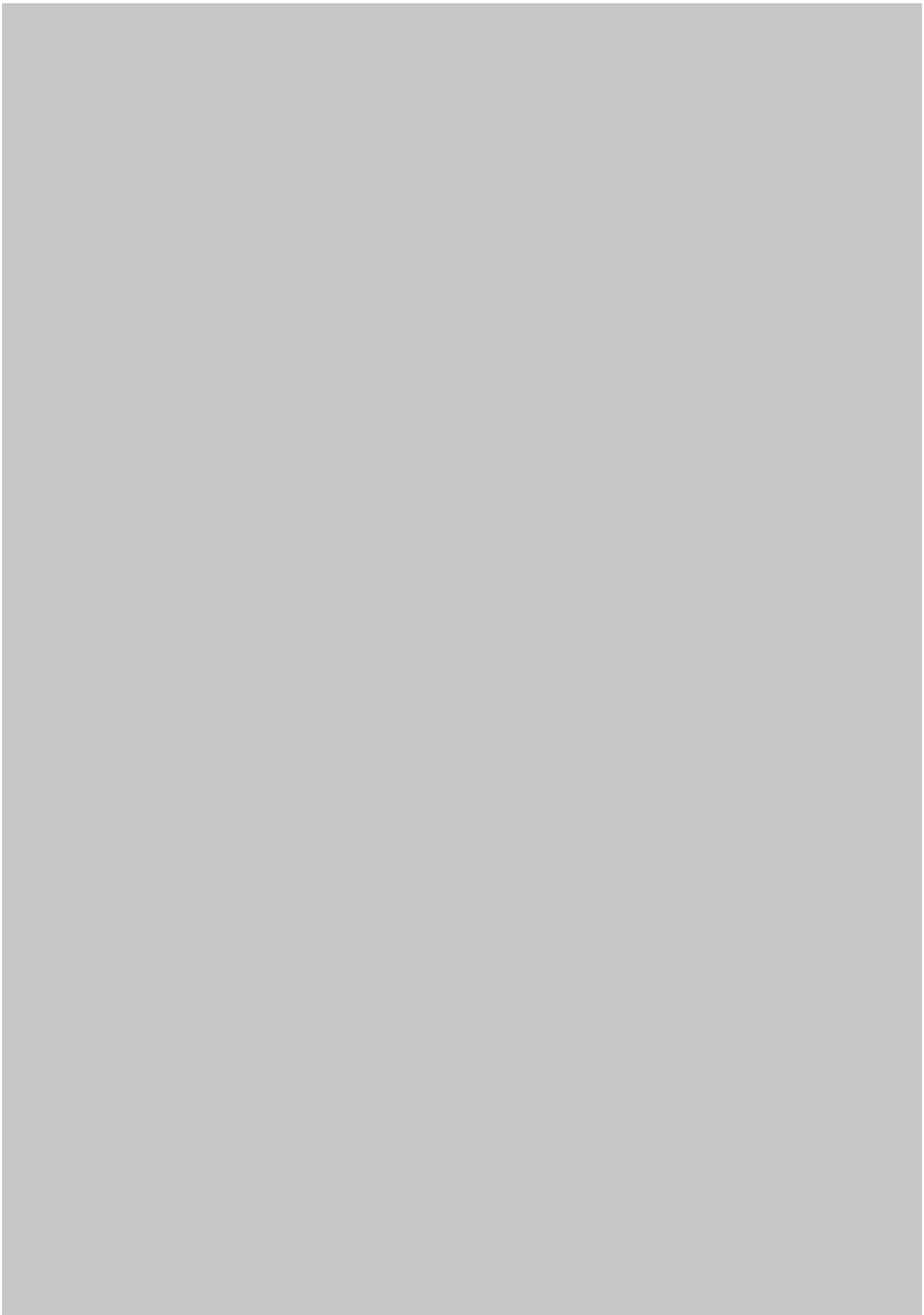
SOCHA, Eduardo. Pequeno Glossário da Teoria de Pierre Bourdieu. *Revista Cult*, São Paulo, SP. Ed. 128, 2010.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de educandos universitários de camadas populares. In: *Revista Brasileira de Educação*. Vol.11 nº.32. Rio de Janeiro, mai/ago, 2006.



## **CAPÍTULO IX**

### **ALTO ÍNDICE DE VIOLÊNCIA CONTRA MENINAS E JOVENS MULHERES NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ALVORADA-RS**



Clara Denise Fernandes  
Íris de Carvalho  
Janete Marques  
Orientadora: Táli Pires de Almeida

## **INDICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA**

A Secretaria Municipal de Educação de Alvorada detectou um problema que vem aumentando no município, principalmente na sua rede de ensino: o alto índice de violência contra meninas e jovens mulheres nas escolas.

A violência de gênero é aquela oriunda do preconceito e da desigualdade entre mulheres e homens. Identificamos como uma das causas da violência de gênero o modelo cultural hegemônico baseado na virilidade masculina e na submissão feminina. A violência de gênero pode se manifestar por meio de ameaças, agressões físicas, constrangimentos, assédio sexual e/ou moral e abusos sexuais.

A falta de uma prática educativa nas escolas para a promoção da igualdade vem contribuindo para que o espaço escolar seja mais um espaço de reprodução do machismo e da violência contra as meninas e as jovens mulheres, criando e mantendo um aprendizado sexista de virilidade masculina, reproduzindo papéis sociais distintos e estereotipados, entre mulheres e homens, e ensinados para crianças, desde muito cedo, nos seus diferentes contextos de aprendizagens.

A vida cotidiana dessas meninas é travada por uma luta constante pela sobrevivência em meio às situações de pobreza, discriminações e desigualdade. A configuração do quadro de violência contra meninas e

jovens mulheres nas escolas municipais se agrava, demonstrando a alta vulnerabilidade a que elas são submetidas, tornando-as vítimas e reprodutoras da violência.

Outra causa comum é o alto índice do abuso sexual e de agressão física, bem como da exploração sexual que as meninas sofrem, principalmente no espaço doméstico. Muitas delas são vítimas de pornografia nas redes sociais e do turismo sexual. Meninas que levarão na memória as marcas da violência sexual, dos assédios, da humilhação, da agressão psicológica, entre outras violências inimagináveis.

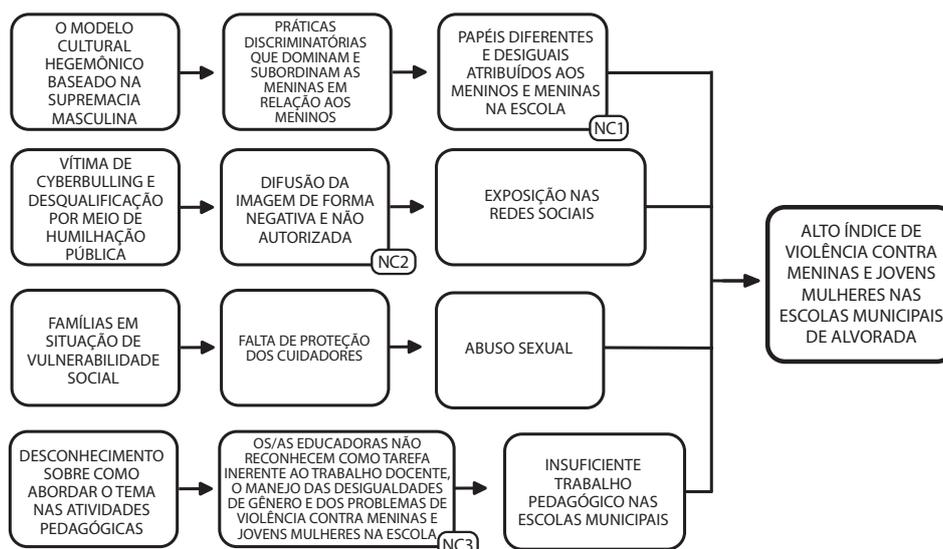
Podemos perceber que começa no ambiente escolar o uso indevido da exposição nas redes sociais e a difusão da imagem indevida em ambientes digitais, a replicabilidade das informações pessoais e a vitimização pelo cyberbullyng acabam contribuindo para o aumento do índice de violência contra as meninas e jovens mulheres.

Desta forma, escolhemos este problema a fim de desenvolver um projeto em parceria com a rede municipal de educação. O principal intuito é a implementação de programas educacionais com quais possamos desenvolver, nas escolas, uma educação não sexista e que priorize a igualdade entre mulheres e homens, em que as meninas se potencializem enquanto sujeitos sociais, protagonistas de suas próprias vidas e sejam respeitadas.

Neste cenário, “os” e as educadoras cumprem um papel fundamental na garantia de direitos e na promoção do desenvolvimento integral de cada estudante, além de alertar e ajudar na prevenção da violência contra as meninas e jovens mulheres. A escola é um espaço privilegiado e estratégico para o debate de temas latentes da sociedade, bem como de formação de uma nova consciência coletiva, sensibilizada para a reflexão sobre posturas e comportamento diante do outro. Especialmente, na construção de um mundo de igualdade e livre do machismo.

## FLUXOGRAMA

Ator: Secretaria de Educação



## COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

NE1 – O modelo cultural hegemônico baseado na supremacia masculina

O modelo cultural hegemônico baseado na supremacia masculina se estrutura nas diferenças construídas socialmente entre homens e mulheres. Ele também é chamado de patriarcado, modelo de supremacia masculina sobre as mulheres que se materializa por meio de costumes, tradições, normas familiares, hábitos sociais, ideias, preconceitos, símbolos, leis e também a educação. No modelo hegemônico masculino, tudo o que se refere à mulher caracteriza-se pela impotência, submissão e inferioridade. Na verdade, estes contrastes sexistas, ao invés de igualar o poder masculino ao feminino, promovem o desrespeito às diferenças, à desigualdade de gênero e imprimem a injustiça nas relações entre homens e mulheres.

Discordância nas ideias, injustiça na vida real. Infelizmente nossa sociedade ainda é fortemente conservadora, criando e reproduzindo o aprendizado sexista, segundo papéis sociais identificados com os sexos, que são ensinados para as crianças desde cedo. O patriarcado define quais são os papéis das mulheres, de modo que pareçam naturais e universais.

Infelizmente,, antigos costumes familiares já se tornaram hábito e originam situações que se repetem por gerações, como podemos analisar nos exemplos a seguir: menino anda com o pai, menina vive com a mãe. Menino é conquistador. Menina é chorona. Menino pega peso. Menina lava prato. Menino tem carrinho, menina ganha boneca, bota é para menino, menina usa sandália. Brinco e cabelo comprido são para elas. Eles usam cabelo curto e usam armas para brincar. Tudo gira em torno do poder que é atribuído ao homem, que vitimiza a ambos. Associado ao sistema capitalista, o patriarcado funciona como um sistema que reforça estruturas de desigualdade e de exploração do corpo e trabalho das mulheres.

## NE2 – Práticas discriminatórias que dominam e subordinam as meninas em relação aos meninos

As práticas discriminatórias que dominam e subordinam as meninas em relação aos meninos demonstram que ainda se perpetuam, em nossa sociedade, relações desiguais entre os gêneros. Estas relações desiguais podem ser estabelecidas em casa, no ambiente escolar etc. Muitas vezes, a construção das características femininas e masculinas contribui para a desigualdade e estruturaas relações de poder dos homens sobre as mulheres.

Entretanto, não é apenas a construção das características masculinas e femininas que explica a desigualdade e naturalização das relações de poder dos homens sobre as mulheres. O lugar que ocupamos no mundo do trabalho é essencial para percebermos a desigualdade de gênero, pois na sociedade capitalista as mulheres são as que mais sofrem com a exploração da sua força de trabalho. As mulheres trabalham muito mais que os homens, especialmente quando contamos também o trabalho doméstico e de cuidados, mas recebem um salário menor. Isso é resultado da desvalorização do trabalho das mulheres a partir da divisão sexual do trabalho

que parte do princípio de que os homens são responsáveis pelo trabalho produtivo e as mulheres pelo trabalho reprodutivo. Esse processo de separação do que é trabalho de homem e trabalho de mulher faz com que as atividades realizadas sejam valorizadas de forma desigual. Neste caso, as atividades masculinas são sempre mais valorizadas e de mais prestígio social, enquanto que as mulheres além de acumular tarefas são invisibilizadas nas relações de trabalho.

As práticas discriminatórias da divisão sexual do trabalho, bem como outras ações desiguais, levam à violência sexista. Ela está presente na vida das mulheres independente de idade, raça ou classe social e se manifesta de diferentes formas e lugares. Durante muito tempo, este foi um tema tratado como algo do mundo privado, da família e das relações afetivas. Mas a partir da luta das mulheres, este tema foi trazido para o espaço público e passou a ser olhado como um problema político e social que deve ser tratado pelas políticas públicas.

No ambiente escolar, infelizmente, é comum a existência de conflitos e agressões físicas entre as crianças. Professores(as) percebem as relações e hierarquias de gênero entre meninos e meninas a partir de seus comportamentos na sala de aula, com as escolhas dos grupos formados exclusivamente por meninos ou somente por meninas, as chamadas “panelinhas”. Problemas como insultos e os “disse-que-disse” entre colegas geram um clima de violência, especialmente as violências psicológicas, físicas e seus impactos em termos de atitudes.

A escola assumindo práticas discriminatórias como filas de meninos e meninas, jogos de futebol para meninos e corda para meninas etc. reproduz graves violações. E impossibilita que os alunos usufruam de uma educação não discriminatória e democrática. A participação da escola tem de fortalecer práticas que possibilitem outras reações entre os diferentes sujeitos. Fundada na igualdade, no respeito e no reconhecimento das potencialidades do outro. Para isso, devem ser pensadas ações e instrumentos que favoreçam a promoção da igualdade de direitos e que superem a disputa e a violência.

### NE3 – Papéis diferentes e desiguais atribuídos aos meninos e meninas na escola (NC1)

Na escola, os papéis diferentes e desiguais atribuídos aos meninos e meninas em conjunto com as práticas dos(as) educadores(as) continuam reproduzindo uma educação sexista, por exemplo: filas para meninos e fila para meninas; meninos jogam com o professor e associa-se a grupos de meninos; menina brinca com a professora e convive com meninas.

Os espaços escolares acabam impondo cores e comportamentos, e é possível perceber isso através das portas dos banheiros, onde o azul representa o banheiro dos meninos e a cor rosa o das meninas. Além disto, a linguagem imposta na escola sempre apresenta ao sujeito masculino um conjunto de ações e empoderamento, o qual não se estabelece igualmente à linguagem feminina.

As formas de controle disciplinar de meninas e meninos estão intrinsecamente relacionadas ao controle do corpo, à demarcação das fronteiras entre feminino e masculino e ao reforço de características físicas e comportamentos tradicionalmente esperados para cada sexo nos pequenos gestos e nas práticas rotineiras da ação pedagógica.

As interações trazem consigo complexas relações de poder e evidentes tentativas de controle. Os(as) educadores(as) muitas vezes, orientam e reforçam diferentes habilidades nos meninos e nas meninas, de forma sutil, transmitindo expectativas quanto ao tipo de desempenho intelectual mais adequado para cada sexo e manipulando sanções e recompensas sempre que tais expectativas sejam ou não satisfeitas. É também considerado comum que meninas e meninos desenvolvam seus comportamentos e potencialidades no sentido de corresponder às expectativas quanto às características mais desejáveis para o masculino e para o feminino.

Normalmente as meninas são mais tranquilas que os meninos. As meninas falam muito e os meninos são mais agitados assim com o corpo. As classes com mais meninos são mais agitadas. Com as meninas há uma relação mais meiga, mais doce. E os meninos são mais ativos, gostam de correr, de pular, não param quietos no lugar.

As meninas são mais meigas, são mais dóceis, mais caprichosas, mais atenciosas. Os meninos gostam mais de brincar, são mais descuidados, mais agitados, tem uma diferença muito grande. Os meninos não têm muita paciência para se apegar aos detalhes das atividades, eles querem acabar logo para poder brincar, para ficar livre. As meninas já são mais cuidadosas, se preocupam com detalhes. Elas se preocupam com o que o professor vai achar do trabalho delas, os meninos não estão nem aí. E cada uma destas percepções está carregada de subjetividade patriarcal e que denota papéis e espaços diferentes para meninos e meninas. Isto fortalece a reprodução da desigualdade e da violência contra as mulheres.

#### NE 4 – Vítimas de cyberbullying e desqualificação por meio de humilhação pública

Atualmente, o ambiente escolar tem sido um dos principais espaços de promoção do cyberbullying. Este processo de desqualificação e humilhação pública por meio de agressão se passa nos meios de comunicação virtual, como nas redes sociais, telefones e nas demais mídias virtuais.

Os ataques sofridos por uma vítima de cyberbullying são geralmente direcionados a características pessoais da vítima. A divulgação de imagens é a forma mais comum de violência e que afeta diretamente a autoestima da vítima. O abuso é constante e pode tomar grandes proporções, já que a dinâmica do mundo digital é rápida e, na maioria das vezes, impossível de se controlar. Existem casos em que o cyberbullying causa na vítima uma forte reação psicológica que pode levar ao suicídio.

No Brasil, tem aumentado o número de casos de violência desse tipo, mesmo o acesso das redes no ambiente escolar sendo limitado, e percebe-se que são as meninas e as jovens mulheres as mais atingidas pelo cyberbullying nas redes sociais. Segundo a psicoterapeuta Maria Tereza Maldonado, o cyberbullying invade a intimidade dos(as) jovens. As postagens são feitas onde todos possam ver os xingamentos e não existe fim de semana ou férias “O espaço do medo é ilimitado”.

Conforme a pesquisa divulgada no site Nova Escola, não governamental, com cinco mil estudantes brasileiros(as) de 10 a 14 anos, aponta que 17%

dos(as) entrevistados(as) já foram vítimas de cyberbullying no mínimo uma vez. Por isso, é indispensável desenvolver um trabalho pedagógico nas escolas em torno do uso das redes sociais, articulado com educadores(as) e familiares para que possamos diminuir os índices de violência contra as meninas e jovens mulheres nas redes sociais (Nova Escola – escola pode intensificar o seu papel – Disponível em: <[novaescola.org.br/formação/escola](http://novaescola.org.br/formação/escola)>).

### NE 5 – Difusão de imagem de forma negativa e não autorizada pelos alunos e alunas (NC2)

Atualmente, não somente os alunos e alunas, mas todas as pessoas têm facilidade de acesso às redes sociais (internet), em todos os lugares e, principalmente, no ambiente escolar. As redes sociais são uma ferramenta de comunicação muito poderosa e, ao mesmo tempo, perigosa para os jovens. Isto porque é através da internet que eles se comunicam, trocam mensagens, jogam, postam fotos, conhecem pessoas e acabam expondo suas imagens nas redes. Essas imagens podem ser utilizadas por qualquer pessoa inconsequentemente e sem autorização.

No ambiente escolar, a maioria dos adolescentes tem celular com internet e tiram-se fotos dos colegas em situações, muitas vezes, inusitadas e que são colocam nas redes. As imagens são postadas sem a autorização e de forma indevida, acarretando o bullying e o cyberbullying.

Há necessidade, em relação aos(as) alunos(as), de responsabilizá-los por suas ações e, ao mesmo tempo, de criar no ambiente escolar mecanismos que os responsabilizem em suas atitudes dentro e fora da escola. Alertá-los dos perigos que existem em praticar uma exposição indevida da sua imagem ou dos colegas. É fundamental demonstrar a importância de existir respeito entre eles e elas.

Em geral, os(as) educadores(as) não estão preparados para atuar em casos de exposição da imagem nas redes sociais dentro da sala de aula. Para enfrentar esta situação, é fundamental a realização de capacitação, seja de ordem intelectual, psicológica, ou material, entre outras medidas.

A legislação que regulamenta as redes sociais precisa de atualizações permanentes e os órgãos de segurança pública necessitam de meios para

coibir, impedir e prevenir situações que possam traduzir ofensa a jovens e adolescentes, tendo em vista que os equipamentos, os aplicativos, as ferramentas cibernéticas são criados, modificados, atualizados em uma velocidade muito superior às possibilidades de controle e gerenciamento dos serviços públicos e dos voltados para a educação.

### NE 6 – Exposição nas redes sociais

Hoje vivemos em um mundo midiático e muitas vezes as pessoas não percebem a rapidez com que uma postagem pode ser compartilhada nas redes sociais. Observa-se que os jovens sofrem uma forte exposição nas várias plataformas digitais, quase não possuem limites e criticidade nas suas postagens de imagens. Em muitos casos, disponibilizam uma grande quantidade de fotos sensualizadas sem ter a preocupação com sua privacidade. Em outros casos, disponibilizam as imagens dos colegas ou amigos em situações constrangedoras. Esse excesso de exposição, muitas vezes ingênua e despreziosa, pode acarretar na prática do cyberbullying e contribuir para a violência contra as meninas e jovens mulheres dentro do ambiente escolar. As meninas são as principais vítimas do vazamento de imagens nas redes sociais. Em razão do machismo e da erotização da imagem das mulheres, muitas acabam sendo vítimas da violência digital. A pessoa que recebe as imagens das meninas e jovens mulheres pode fazer o que quiser: encaminhar, copiar, postar on-line ou compartilhar com alguém. Esta viralização das imagens pode levar ao abandono escolar e à depressão.

Portanto, a necessidade de fortalecer o cuidado da exposição da imagem nas redes sociais deve ser trabalhada no ambiente escolar, juntamente com os educadores e a família, para que haja uma conscientização para a diminuição de todas as formas de violência.

### NE 7 – Famílias em situação de vulnerabilidade social

Na última década, várias mudanças ocorreram no plano socioeconômico no Brasil. Algumas destas mudanças foram pautadas pelo processo de globalização da economia capitalista. A estrutura familiar foi quem mais

sofreu alterações em seu padrão tradicional. Desta forma, atualmente não podemos falar de família, mas de famílias, a fim de tentar contemplar a diversidade de relações que convivem em nossa sociedade.

Popularmente, a família sempre foi reconhecida a partir de indivíduos ligados pelos laços sanguíneos e que habitavam a mesma casa. Atualmente, ampliou-se esta concepção para compreender a família como um elemento inserido em um contexto sociocultural e motivado por uma construção social que varia conforme o tempo, as emoções, as ações pessoais, familiares e culturais, compondo um universo mais amplo e diversificado, o mundo familiar.

A pobreza não pode ser definida de uma única maneira, mas pode ser evidenciada quando parte da população não consegue gerar renda suficiente para acessar recursos básicos de sobrevivência e qualidade de vida, por exemplo: água, saúde, educação, alimentação, cidadania e moradia. Desta forma, as famílias em situação de vulnerabilidade social estão excluídas do acesso aos recursos básicos e são as principais vítimas da violência e da pobreza. Estas pessoas se encontram em risco pessoal e social e, invariavelmente, de políticas sociais básicas.

A situação da vulnerabilidade e injustiça social favorece o desequilíbrio das relações familiares e a desagregação familiar, fazendo com que crianças e jovens sejam os que mais sofram com a falta de sustentação e manutenção estrutural. As consequências são: a precipitação dos filhos(as) para a rua, o abandono da escola, trabalho infantil, ficando o convívio familiar cada vez mais distante e frágil.

### NE 8 – Falta de proteção dos cuidadores

No último período, o Brasil investiu fortemente na mudança das condições de vida dos(as) brasileiros(as). Entretanto, um problema social ainda se mantém: a falta de proteção dos(as) cuidadores(as) às crianças, adolescentes e jovens. Ainda persiste a necessidade de promoção e apoio às famílias vulneráveis através de políticas públicas bem articuladas e focalizadas. Fortalecer as redes de proteção e desenvolvimento humano são essenciais para otimizar a proteção integral às crianças e adolescentes.

Especialmente, as meninas e as jovens mulheres são as maiores vítimas do abandono e descuido familiar.

Infelizmente, a família ainda é um local de muita violência, independente de classe social e condição econômica. A violência doméstica e familiar é um fato muitas vezes velado e encoberto, mas praticado dentro de casa entre parentes (homem e mulher, entre filhos, dos filhos para com os pais, vice e versa, etc.), incluindo a violência e o abuso sexual contra crianças e a violência contra as mulheres que são as principais vítimas destas formas de violência. Este problema se torna cada vez mais evidente e preocupante, pois centenas de mulheres perdem suas vidas em decorrência da violência doméstica.

O Poder Público tem o dever de realizar políticas públicas de caráter universal que assegurem a proteção social e reconheçam as famílias enquanto sujeito de direitos, capaz de potencializar as ações de cuidados e proteção às crianças, adolescentes e jovens. É fundamental romper a ideia de família ideal e ter a família real como alvo e compreender que a família pode ser fonte de afeto, mas também de conflito. Desta forma, é possível perceber suas vulnerabilidades e fragilidades, ampliando o foco e as possibilidades de políticas públicas efetivas.

Outro elemento é trabalhar na perspectiva da escuta da família, reconhecendo sua diversidade interna. Se um membro da família está precisando de ajuda, sua família estará também. Isto porque o Poder Público não pode substituir a família, mas pode e deve ajudá-la a superar suas vulnerabilidades.

## NE 9 – Abuso sexual

O abuso sexual é qualquer ato de natureza ou conotação sexual em que adultos submetem menores de idade a situações de estimulação ou satisfação sexual, imposto pela força física, pela ameaça ou pela sedução. O agressor costuma ser um membro da família ou conhecido. Em muitos casos, o abuso sexual também pode estar vinculado ao incesto, ao estupro e a exploração sexual. Esta pressupõe uma relação de mercantilização, onde o sexo é fruto de uma troca, seja ela financeira, de favores ou presentes.

A exploração sexual pode se relacionar a redes criminosas mais complexas e podendo envolver um aliciador, que lucra intermediando a relação da criança ou do adolescente com o cliente. As meninas são as maiores vítimas deste crime e, na maioria das vezes, ele é cometido por conhecidos e ou pessoas da família. Existe uma série de fatores que podem favorecer esse tipo de violência, além da condição de vulnerabilidade social, encontramos as questões de gênero, étnicas, culturais, a erotização do corpo da criança e do(a) adolescente pela mídia, consumo de drogas, desestruturação familiar e baixa escolaridade.

O abuso e a exploração sexual são crimes graves, que deixam marcas profundas nos corpos das vítimas, como lesões, contágio por doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce. Mais do que isso, a violência sexual prejudica profundamente o desenvolvimento psicossocial de crianças e adolescentes, gerando problemas como estresse, depressão e baixa autoestima. É dever da família, do Estado e de toda a sociedade protegê-los.

### NE10 – Desconhecimento sobre como abordar o tema nas atividades pedagógicas escolares

A falta de conhecimento sobre a temática de gênero e violência contra a mulher na realização pedagógica das atividades escolares contribui para que o tema não seja abordado. Em muitas situações, os(as) educadores(as) sentem-se despreparados e acabam reproduzindo preconceitos, estereótipos e naturalizando a violência contra as meninas e jovens mulheres.

Os(as) educadores(as) mostram que sua formação acadêmica em relação ao tema foi precária ou inexistente. Em geral, não receberam aulas formais ou participaram de disciplinas específicas sobre a temática, e, em poucos casos, o tratamento a respeito do debate de gênero foi momentâneo e pouco aprofundado. A formação de educadores(as) em assuntos que dizem respeito ao gênero é fundamental para o exercício da docência, mas percebe-se que essa formação é falha.

A pouca formação e o desconhecimento levam muitos educadores(as) a uma busca solitária por informações, podendo revelar que há poucas oportunidades de discutir as questões de gênero em cursos, oficinas ou

formação continuada. Além disso, levam um modo improvisado, e embora bem-intencionando, arriscado para promover a orientação e ou educação na perspectiva de gênero.

Outro aspecto, é que os(as) educadores(as), ao sentirem-se despreparados, passam a ter convicção de que, para a tarefa de educação na perspectiva de gênero, existem pessoas específicas e mais preparadas. Esta situação é muito problemática, pois gera uma prática pedagógica omissa e reprodutora de estereótipos. E, além disso, afasta da escola o seu papel político de instrumento da transformação social.

NE 11 – Os(as) educadores(as) não reconhecem como tarefa inerente ao trabalho docente o manejo das desigualdades de gênero e dos problemas de violência contra meninas e jovens mulheres na escola (NC3)

A ausência de trabalho pedagógico nas escolas com capacidade de promover uma educação para a igualdade vem contribuindo para a reprodução de relações desiguais entre meninos e meninas. Invariavelmente, a reprodução de estereótipos e a pouca ou nenhuma abordagem sobre as temáticas relacionadas ao gênero e as desigualdades entre mulheres e homens no mundo do trabalho, bem como o não tratamento do corpo e a sexualidade nas escolas, prejudicam a percepção e a sensibilidade necessárias para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O insuficiente ou pouco conhecimento entre os educadores/as permite que, muitas vezes, o tratamento das temáticas de gênero, violência contra a mulher, dentre outros temas, não sejam abordados nas atividades pedagógicas escolares. Desta maneira, identifica-se que a formação docente e continuada é fundamental para superar a dificuldade entre os/as educadores/as em reconhecer como tarefa inerente da escola o debate de temas latentes na sociedade. Entre eles: a promoção e inclusão dos temas de gênero, enfrentamento a violência contra a mulher e do machismo como modelo cultural hegemônico a ser superado.

Neste aspecto, se reconhece o papel estratégico e potencializador que a escola pode assumir a partir da problematização das temáticas presentes

na sociedade. E, além disso, é importante que a escola seja um ambiente de construção de valores que promovam a democracia, o respeito à diversidade e a igualdade de gênero a fim de promover uma nova consciência coletiva, sensibilizada para a reflexão sobre práticas e comportamentos diante do outro.

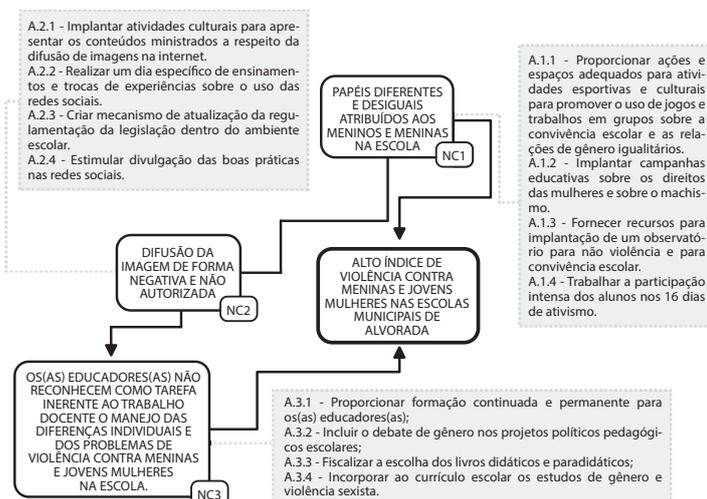
### NE 12 – Insuficiente trabalho pedagógico nas escolas municipais

A insuficiente proposta pedagógica nas escolas municipais tem contribuído para o alto índice de violência contra meninas e jovens mulheres nas escolas. A falta de encontros pedagógicos coletivos e por áreas do conhecimento também favorece a prática dissociada em torno da temática de gênero, gerando um falso entendimento de quais são as áreas responsáveis pela formação crítica e autônoma dos(as) alunos(as).

O fornecimento de uma base teórica para orientar a reflexão das práticas pedagógicas demonstra-se essencial, uma vez que a promoção do fim da violência e da igualdade de gênero fazem parte de uma concepção de sociedade alicerçada nos valores da autonomia e da liberdade. Além disso, a valorização da participação e da gestão democrática dentro da escola são fundamentais para envolver os(as) educadores(as), os(as) alunos(as) e a toda comunidade escolar. Desta forma, organizar uma proposta pedagógica que potencialize a formação continuada, a criação de materiais favoráveis ao debate de gênero nas escolas e a organização coletiva e comprometida são elementos centrais para organização do trabalho pedagógico transformador e potencializador da realidade que a escola está inserida.

Educadores motivados e capacitados se tornam mais comprometidos para discutir as questões de gênero de maneira acessível e lúdica, promovendo espaços de aprendizagem e valores de respeito entre meninas e meninos.

## ÁRVORE DO PROBLEMA



## Nós críticos, ações para solucionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NC1 - Papéis diferentes e desiguais atribuídos aos meninos e meninas	A.1.1 - Proporcionar ações e espaços adequados para atividades esportivas e culturais para promover o uso de jogos e trabalhos em grupos sobre a convivência escolar e as relações de gênero igualitários. A.1.2 - Implantar campanhas educativas sobre os direitos das mulheres e sobre o machismo. A.1.3 - Fornecer recursos para implantação de um observatório para não violência e para convivência escolar. A.1.4 - Trabalhar a participação intensa dos alunos nos 16 dias de ativismo.	- Utilização da infraestrutura das escolas existentes como salas, pátio, quadras poliesportivas. - Restauração e modernização da infraestrutura em 50% das escolas da rede municipal de ensino. - Criação de diferentes interações dentro da sala de aula e na escola, como campanhas sobre o tema e problema. - Disponibilidade de 2 monitores(as) para atividades esportivas e culturais capacitados no tema a ser trabalhado. - Disponibilidade de recursos para aquisição de materiais didáticos. - Formação de 750 educadores(as) nas escolas. - O tema trabalhado de forma transversal com outras secretarias - Criação do observatório como um instrumento para identificação do problema da violência contra meninas e jovens mulheres. - Acesso de 70% das escolas ao observatório para não violência e para convivência escolar. - Participação de 100% dos alunos(as) nos 16 dias de ativismo.
NC2 - Difusão da Imagem de forma negativa e não autorizada pelos alunos	A.2.1 - Implantar atividades culturais para apresentar os conteúdos ministrados a respeito da difusão de imagens na internet. A.2.2 - Realizar um dia específico de ensinamentos e trocas de experiências sobre o uso das redes sociais. A.2.3 - Criar mecanismo de atualização da regulamentação da legislação dentro do ambiente escolar. A.2.4 - Estimular divulgação das boas práticas nas redes sociais.	- Conscientização de 100% dos alunos(as) acerca dos perigos da exposição da imagem nas redes sociais. - Informar 100% dos alunos(as) sobre o uso responsável da imagem para combater o bullying e cyberbullying nas redes sociais e no ambiente escolar. - Envolver os alunos(as), educadores(as) e comunidade escolar no recolhimento de assinaturas para a emenda popular de regulamentação da lei do uso das mídias. - Criação de um instrumento para contribuir com a não violência sexista. - Obter 70% de participação dos familiares no dia específico de ensinamentos e trocas de experiências sobre o uso das redes sociais. - Acompanhamento para os familiares da atuação escolar, das atividades propostas em relação à violência e a discriminação no ambiente escolar.
NC3 - Os(as) educadores(as) não reconhecem como tarefa inerente ao trabalho docente o manejo das diferenças individuais e dos problemas de violência contra meninas e jovens mulheres na escola.	A.3.1 - Proporcionar formação continuada e permanente para os(as) educadores(as); A.3.2 - Incluir o debate de gênero nos projetos políticos pedagógicos escolares; A.3.3 - Fiscalizar a escolha dos livros didáticos e paradidáticos; A.3.4 - Incorporar ao currículo escolar os estudos de gênero e violência sexista.	- Ampliação do conhecimento sobre os conceitos das relações de gênero com 750 educadores(as) capacitados. - Despertar o olhar crítico e reflexivo sobre as relações de gênero e as práticas escolares. - Realização de leituras críticas dos livros didáticos. - Promoção de uma prática escolar na perspectiva de gênero. - Facilitação na interação de ambos os sexos nas atividades escolares. - Redução da violência contra meninas e jovens mulheres nas escolas. - 100% das escolas de rede municipal de ensino com a inclusão dos estudos de gênero e violência sexista no currículo.

## PLANO DE AÇÃO

### NC1 – Papéis diferentes e desiguais atribuídos aos meninos e meninas na escola

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.1.1	Criar um grupo de trabalho para identificar a situação do local Criar projeto de restauração do ambiente Abrir Licitação e Editar ordem de serviço	Organizacionais Educadores capacitados Financeiro	6	Secretarias de Planejamento, Obras, Administração Secretaria de Educação
A.1.2	Realizar palestras com pessoal capacitado no tema Fazer reuniões com os responsáveis pelos alunos Criar projetos de pesquisas no tema	Palestrantes convidados/ ativistas Organizacionais Educadores capacitados	3	Secretaria de Educação Coordenadoria da Mulher Conselho Escolar
A.1.3	Criar e encaminhar projeto Realizar reuniões com técnicos e educadores responsáveis para controle e fiscalização do observatório Capacitar educadores no tema	Financeiro Políticos Organizacionais Cognitivo Educadores capacitados	6	Câmara de Vereadores Procuradoria Secretaria de Educação Conselho Escolar
A.1.4	Realizar palestras com pessoal capacitado no tema dos 16 dias de ativismo Criar peças de teatros em relação ao tema Solicitar pesquisas sobre o tema, apresentação de trabalhos sobre os temas do calendário dos 16 dias de ativismo	Organizacionais Educadores capacitados Palestrantes convidados/ ativistas	1	Secretarias de Cultura e Esportes Secretaria de Educação Coordenadoria da Mulher Conselho Escolar

### NC2 – Difusão da Imagem de forma negativa e não autorizada pelos alunos e alunas

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.2.1	Criação de um grupo de teatro; Montagem da peça referente ao tema; Local para ensaios; Materiais e Vestimentas.	Organizacionais; Pessoal Técnico; Financeiro; Espaço físico.	3 meses	Secretaria de Educação, Secretaria de Cultura, Conselho Escolar
A.2.2	Realizar roda de conversa; Capacitar educadores, Promover happy hour; Vídeos; Textos Cartazes; Gibis;	Organizacionais; Pessoal Técnico; Financeiro; Espaço físico; Sala de aula;	2 meses	Secretaria de Educação, Secretaria de Comunicação, Conselho Escolar
A.2.3	Criar um observatório para atualização da regulamentação; Encaminhar proposta popular de emenda para regulamentação da Lei;	Organizacionais; Político; Pessoal Técnico. Advogado; Financeiro;	6 meses	Secretaria de Educação, Procuradoria, Gabinete do Prefeito, Câmara de Vereadores
A.2.4	Criar um grupo de trabalho; Criar uma página no Facebook; Divulgar os trabalhos realizados nos 16 dias de ativismo;	Organizacionais; Pessoal Técnico; Espaço físico; Computador; Internet;	2 meses	Secretaria de Educação, Secretaria de Comunicação, Conselho Escolar

### NC3 – Os/as educadoras não reconhecem como tarefa inerente ao trabalho docente o manejo das diferenças individuais e dos problemas de violência contra meninas e jovens mulheres na escola

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A 3.1 Proporcionar formação continuada e permanente para os(as) educadores(as)	Formar educadores(as) da educação básica municipal na temática de gênero e violência sexista. Organizar Núcleos de Estudos de Gênero, Mulheres e Feminismos nas escolas. Atuar em diálogo com a comunidade para compreender as necessidades locais.	Político Financeiro Pessoal capacitado	1 ano	Secretaria da Educação, Secretaria de Planejamento, Coord. da Mulher Conselho Escolar
A 3.2 Incluir o debate de gênero nos projetos políticos pedagógicos escolares	Realizar reunião com coordenadores pedagógicos das escolas. Implementar reuniões pedagógicas coletivas semanais nas escolas municipais. Inserir nos projetos políticos pedagógicos temas relacionados aos direitos reprodutivos, à autonomia das mulheres sobre seus corpos, à mercantilização do corpo das mulheres, à sexualidade e à violência sexista.	Político Pessoal capacitado	6 meses	Secretaria de Educação, Coord. da Mulher
A 3.3 Fiscalizar a escolha dos livros didáticos e paradidáticos	Criar catálogo digital de materiais didáticos e paradidáticos com ênfase na perspectiva de gênero e diversidade. Grupo de Trabalho para análise dos materiais didáticos e paradidáticos.	Político Pessoal capacitado Organizacionais	6 meses	Secretaria de Educação, Secretaria de Comunicação, Coord. Mulher
A 3.4 Incorporar ao currículo escolar os estudos de gênero e a violência sexista.	Dar visibilidade às lutas das mulheres na história, ao combate à pobreza, às injustiças sociais e à participação política nos espaços de poder, das representações de gênero e de suas lutas específicas no passado e no presente. 3.4.2 Inserir no Calendário Escolar os 16 Dias de Ativismo pelo fim da violência contra a mulher e estimular a intensa participação da comunidade escolar.	Político Pessoal capacitado	6 meses	Secretaria da Educação, Coord. Mulher

## ANÁLISE DE ATORES

### Ação 1.1 – Proporcionar ações e espaços adequados para atividades esportivas e culturais para promover o uso de jogos e trabalhos em grupos sobre a convivência escolar e as relações de gênero igualitárias

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Político Organizacionais Gerenciar e coordenar processos de trabalho	Identificar os espaços existentes nas escolas Contar com as demais secretarias para ações integradas	Apresentar espaços em condições	Não ter espaços suficientes para realizações das ações	Coordenando as ações com os demais atores
Secretaria de Planejamento	Cognitivo e Pessoal capacitado	Formalização do plano de trabalho	Liberar técnicos	Atrasando pareceres e proposta de projetos	Convencimento da importância do projeto para diminuição do alto índice de violência na escola
Secretaria de Obras	Político Pessoal capacitado	Espacos em má condições	Reformar e construir novas opções	Atraso na obra	Convencimento da importância do projeto para diminuição do alto índice de violência na escola

### Ação 1.2 – Implantar campanhas educativas sobre os direitos das mulheres e sobre o machismo

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Gerenciar e coordenar processos de trabalho Político Organizacionais Pessoal capacitado	Coordenar campanhas educativas Meios para divulgar o trabalho realizado	Orientando as ações propostas nas escolas Visitas aos meios de comunicação para divulgação.	Não orientando, não apostando nem divulgando as campanhas realizadas.	Apresentar para equipe algumas estatísticas positivas das campanhas realizadas em outros municípios.
Coordenadoria da Mulher	Político Organizacionais Pessoal capacitado	Disponibilidade tempo e de equipe	Disponibilizar técnicas para dar palestras nas escolas.	Não ter equipe suficiente para ir às escolas.	Convencimento da importância da campanha para diminuição do alto índice de violência na escola.
Conselho Escolar	Capacidade de mobilização	Diálogo com a comunidade escolar (pais, professores, servidores e alunos)	Participação da comunidade escolar (pais, professores, servidores e alunos).	Não adesão à campanha.	Convencimento da importância da campanha para diminuição do alto índice de violência na escola.

### Ação 1.3 – Fornecer recursos para implantação de um observatório para não violência e para convivência escolar

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Gerenciar e coordenar processos de trabalho. Político Organizacionais Pessoal capacitado	Falta de recursos próprios. Falta de educadores da escola capacitados no tema. Ter um instrumento que identifique as causas do alto índice de violência na escola	Buscar recursos com Gov. Est e Fed. Capacitação para professores e funcionários Fazer articulação e diálogo com Vereadores.	Falta de articulação política. Não implantação do Observatório	Estar convencido da importância deste instrumento para diminuição da violência na escola
Procuradoria	Analisar a legalidade do Observatório. Pessoal capacitado	Disponibilidade tempo e equipe capacitada no tema	Analisando o projeto com rapidez	Demora para parecer jurídico	Convencê-lo da importância do Projeto como identificação do motivo do alto índice de violência.
Gabinete do Prefeito	Articulação Visibilidade do Governo Político	Divulgação de boas práticas e execução de bons projetos pelo atual governo	Apoio na implantação de novo instrumento de identificação da violência nas escolas.	Não liberação para Implantação do Observatório.	Convencimento da importância do projeto para diminuição do alto índice de violência na escolas e como política pública implantada pelo atual governo.
Câmara de Vereadores	Político e Capacidade de mobilização popular	Demora na apreciação do projeto nas comissões e encaminhamento para votação	Vereadores da posição na articulação com os demais sobre a importância do Projeto	Não aprovação do projeto pelo Plenário	Convencê-los da importância do projeto e apresentar estatísticas positivas feitas em outras cidades onde foi implantado o Observatório.
Conselho Escolar	Capacidade de articulação e mobilização	Diálogo com a comunidade escolar da importância do Observatório	Participação da comunidade escolar (pais, professores, servidores e alunos)	Não apoio ao projeto	Convencimento da importância do projeto para diminuição do alto índice de violência na escola

### Ação 1.4 – Trabalhar a participação intensa dos alunos nos 16 dias de ativismo

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Gerenciar e coordenar processos de trabalho Organizacionais Pessoal capacitado	Ter equipe e projetos para propor e organizar as atividades nos 16 dias de Ativismo	Participação intensiva de alunos(as), professores(as) e funcionários(as) de escola.	Não convencimento da importância da adesão da comunidade escolar	Convencida que é por boas práticas que se trabalha o fim da violência sexista.
Secretaria de Cultura e Esporte	Político Organizacionais Pessoal capacitado	Não ter projetos e ações na área cultural sobre os 16 dias de Ativismo	Disponibilizar oficinas(as) para as atividades das escolas.	Não ter oficinas(as) suficientes para ir às escolas	Convencimento da importância das ações culturais para diminuição do problema.
Coordenadoria da Mulher	Político Organizacionais Pessoal capacitado	Não ter o poder de convencimento da importância da igualdade e no respeito das potencialidades do outro.	Disponibilizar técnicas para ir às atividades das escolas	Não disponibilizar técnicas suficientes para ir às escolas	Convencimento do esclarecimento da política de igualdade nas escolas.
Conselho Escolar	Capacidade de mobilização	Diálogo com a comunidade escolar (pais, professores(as), funcionários(as) e aluno(as)).	Participação da comunidade escolar (pais, professores, servidores e alunos)	Não participação da campanha	Convencimento da importância das ações para diminuição do alto índice de violência na escola.

### Ação 2.1 – Implantar atividades culturais para apresentar os conteúdos ministrados a respeito da difusão da imagem na Internet

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Organizacional Político Gerenciar e coordenar	Disponibilização do espaço físico. Contar com a parceria dos outros atores envolvidos	Disponibilizar espaços como sala de aula.	Não tendo espaço físico para as atividades culturais	Articulação política e coordenando as ações
Secretaria de Cultura	Organizacional Político Pessoal capacitado	Não ter ações na área cultural para trabalhar rede	Liberação de oficinas e técnicos em informática	Falta de Pessoal para participar das ações nas escolas	Convencimento da importância do trabalho em redes para diminuição do problema apresentado
Conselho Escolar	Capacidade de mobilização e apoio	Diálogo com a comunidade escolar	Participando das atividades culturais a respeito da difusão da imagem	Não participando	Convencimento da importância das atividades para o bom uso da difusão da imagem

### Ação 2.2 – Realizar um “dia” específico de ensinamento e troca de experiência sobre o uso das redes sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Organizacional Político Gerenciar e coordenar	Falta de profissionais nesta área de informática Indisponibilidade de Redes Sociais na escola	Possibilitar a articulação e apoio entre secretarias Participação da comunidade escolar	Falta de articulação política e apoio nas atividades Não disponibilização dos educadores e não ter equipamentos para as atividades	Convencida que por meio das atividades e ensinamentos sobre as redes sociais vai diminuir a violência nas escolas
Secretaria de Comunicação	Organizacional Político	Falta de profissionais e recursos Financeiros	Gerenciar o Planejamento das atividades e liberar técnicos para as escolas	Não liberação de técnicos Não liberação Financeira	Contar com o apoio desta Secretaria na campanha da diminuição do alto índice de violência nas escolas
Conselho escolar	Capacidade de mobilização	Diálogo com a comunidade escolar	Participar ativamente do dia de ensinamento do uso das redes sociais	Não participando	Incentivar a participação de todos no dia de ensinamentos e troca de experiências nas redes sociais

### Ação 2.3 – Criar um instrumento dentro do ambiente escolar e propor um mecanismo de atualização da regulamentação da atual legislação

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Organizacional Político Gerenciar e coordenar	Debate com a comunidade escolar Falta de recurso próprio Ter um instrumento que identifique as causas do alto índice de violência na escola	Formação de uma Comissão com todos os envolvidos. Fazer articulação e diálogo com Vereadores.	Falta de organização política e recurso financeiro Não apoio a criação de um instrumento	Reunião para convencimento para implantação de um instrumento e mecanismos que atualizem a legislação existente sobre o uso correto da imagem nas redes sociais
Procuradoria	Analisar a legalidade do instrumento sugerido e Pessoal capacitado	Disponibilidade tempo e equipe capacitada no tema de redes sociais e internet	Analisando o projeto com rapidez e verificando sua constitucionalidade	Demora para parecer jurídico	Convencê-lo da importância do Projeto como identificação da participação das redes sociais como um dos motivos do alto índice de violência.
Câmara de vereadores	Político e Capacidade de mobilização popular	Demora na apreciação do projeto nas omissões e encaminhamento para votação	Vereadores da posição na articulação com os demais sobre a importância do Projeto	Não aprovação do projeto pelo Plenário	Convencê-los da importância do projeto e apresentar estatísticas positivas feitas em outras cidades onde foi implantado o mecanismo.
Secretaria de Comunicação	Organizacional Político	Dificuldade em implantar o instrumento observatório	Implantação do instrumento como observatório	Não ser liberada a implantação	Reunião para convencimento da Secretaria

### Ação 2.4 – Estimular a divulgação das boas práticas nas redes sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Organizacional Político Gerenciar e coordenar	Liberação de Profissionais Disponibilidade de Redes Sociais na escola	Liberação de Profissionais Disponibilidade de Redes Sociais na escola	Disponibilizar Educadores e equipamentos	Não disponibilização dos educadores e não ter equipamentos para as atividades
Secretaria de Comunicação	Organizacional Político Pessoal capacitado	Não ter profissionais suficientes Indisponibilidade da Rede Sociais na escola	Disponibilizar Profissionais Liberação da Rede de Internet	Não liberar técnicos Não ter rede de acesso e equipamentos como computadores	Convencer da importância das orientações feitas pela Secr. de Comunicação do uso correto e responsável da imagem na internet
Conselho Escolar	Capacidade mobilizar	Diálogo com comunidade escolar sobre as boas práticas nas redes	Diálogo com comunidade escolar sobre as boas práticas nas redes	Dialogando e participando das interações das redes sociais	Não apoiando a participação da comunidade escolar nas redes sociais

### Ação 3.1 – Proporcionar formação continuada e permanente para os(as) educadores(as)

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Político Organizacional Pessoal capacitado	Demora na mobilização dos(as) educadores(as).	Motivando os(as) educadores(as) para participarem das atividades de formação. Disponibilizar espaços escolares para a organização Núcleos de Estudos de Gênero, Mulheres e Feminismos.	Número pequeno de pessoal capacitado.	Coordenação da ação junto a outros atores.
Secretaria de Planejamento	Financeiros	Morosidade burocrática	Realização das licitações Cronograma financeiro	Morosidade liberação orçamentária.	Coordenador do planejamento financeiro.
Coordenadoria Mulher	Político Pessoal capacitado	Número pequeno de pessoal capacitado.	Organização abordagem política.	Poucos dados sobre a realidade escolar do município.	Coordenação da ação junto com outros atores.
Conselho Escolar	Cognitivo	Resistência ao desenvolvimento da temática na escola.	Mobilização comunidade escolar.	Ausência de pessoal capacitado.	Participante

### Ação 3.2 – Incluir o debate de gênero nos projetos políticos pedagógicos escolares

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Político Organizacional Pessoal capacitado	Período curto para efetivação em todas as escolas da rede municipal.	Realizar as reuniões com coordenadores pedagógicos. Orientar as reuniões pedagógicas semanais nas escolas.	Disponibilizar poucos recursos humanos.	Coordenador da ação.
Coordenadoria da Mulher	Político Pessoal capacitado	Número pequeno de pessoal capacitado.	Organização da abordagem política.	Número pequeno de pessoal capacitado.	Parceira

### Ação 3.3 – Fiscalizar a escolha dos livros didáticos e paradidáticos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Político Organizacional Pessoal capacitado	Não é a responsável pela produção de materiais didáticos.	- Análise dos materiais didáticos. - Constituição do Grupo de trabalho.	Morosidade na análise dos materiais didáticos.	Coordenação junto com outros atores.
Secretaria de Comunicação	Pessoal Capacitado	Baixa velocidade da internet nas escolas.	Criação do catálogo digital.	Demora em colocar o catálogo digital no ar.	Coordenação junto com outros atores.
Coord. Mulher	Político Pessoal Capacitado	Não é a responsável pela produção de materiais didáticos.	Participação no grupo de trabalho para análise dos materiais didáticos e paradidáticos.	Morosidade na análise dos materiais didáticos.	Coordenação junto com outros atores.

### Ação 3.4 – Incorporar ao currículo escolar os estudos de gênero e a violência sexista

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de Educação	Político Pessoal Capacitado Tempo	Tempo curto	Tornar os currículos escolares comprometidos com os estudos de gênero.	Impondo formas de currículos sem dialogar com as escolas e educadores(as).	Coordenação junto com outros atores.
Coord. Mulheres	Político Pessoal Capacitado	Sintetizar os elementos mais centrais de abordagem da temática de gênero.	Dar visibilidade da perspectiva de gênero nos currículos escolares do município	Abordar muitos assuntos sem focar em um eixo estruturante.	Coordenação junto com outros atores.

## ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Sim! A não realização das ações pode contribuir para o aumento da violência contra meninas e jovens mulheres nos ambientes escolares. Este efeito além de indesejável poderá acarretar em abandono e/ou mal-desempenho escolar. Efeitos sociais indesejáveis na comunidade escolar e na vida da jovem pelo uso indevido da sua imagem nas redes sociais.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim! Alguns aspectos técnicos podem causar efeito negativo, como a baixa velocidade da internet, que pode contribuir para a lentidão nos downloads do catálogo digital de materiais didáticos que tratam da perspectiva de gênero. A demora em realizar as formações em gênero pode contribuir para a desmobilização dos e das educadoras. A falta de sensibilidade dos gestores municipais e comunidade escolar em não acabar com as práticas discriminatórias que ainda se perpetuam na nossa sociedade, podem ainda contribuir para o aumento da violência nas escolas. A falta de capacitação para educadores(as) e funcionários(as) no tema. E a prática de ações que reproduzem graves violações e que não geram igualdade e respeito ao outro, resultando em efeitos negativos. A falta de capacitação dos educadores(as) e alunos(as) sobre o uso correto da imagem nas redes sociais. A falta de atualização da atual lei que regulamenta o uso correto da imagem na internet.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	A falta de capacitação para educadores(as) e funcionários(as) no tema. E a prática de ações que reproduzem graves violações e que não geram igualdade e respeito ao outro, resultando em efeitos negativos. A falta de capacitação dos(as) educadores(as) e alunos(as) sobre o uso correto da imagem nas redes sociais. A falta de atualização da atual lei que regulamenta o uso correto da imagem na internet. Propor uma emenda popular para a atualização da regulamentação da lei, através de recolhimento de assinaturas onde envolverá os(as) educadores(as), alunos(as) e a comunidade em geral das distorções da lei.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Compromisso político do gestor com a pauta de gênero e o fim da violência contra mulher, bem como criar um ambiente positivo de financiamento de todas as ações e de ampliação de pessoal capacitado na Secretaria de Educação e na Coordenadoria da Mulher. Disponibilidade de tempo, ações, práticas dos atores envolvidos. Oportunizar que os atores trabalhem em rede para diminuir o alto índice de violência contra meninas e jovens mulheres nas escolas municipais.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim! Mas se houver morosidade, pode acarretar em dificuldades de efetivação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho nos permitiu constatar os motivos do alto índice de violência contra meninas e jovens mulheres nas escolas municipais e percebê-lo como um problema sério para a Secretaria Municipal de Educação de Alvorada.

Buscamos conhecer as principais causas deste problema e verificamos que os papéis diferentes atribuídos aos meninos e meninas na escola, a difusão de imagem nas redes sociais de forma negativa e não autorizada, bem como os(as) educadores(as) não reconhecerem como tarefa inerente ao trabalho docente o manejo das diferenças individuais e dos problemas de violência contra meninas e jovens mulheres na escola se constituíram como as principais razões para o aumento do índice de violência contra as mulheres nas escolas.

Foi observado que o espaço escolar ainda é responsável, em grande medida, pela reprodução de práticas discriminatórias que dominam e subordinam as meninas em relação aos meninos, promovendo a perpetuação de um modelo cultural baseado na supremacia masculina e capaz de produzir desigualdade e violência. Além disso, observamos que a ausência de trabalho pedagógico nas escolas com foco na perspectiva de gênero contribui para a manutenção de uma educação sexista que afasta as meninas e jovens mulheres da conquista da sua autonomia de vida e do direito de viver uma vida sem violência.

Neste sentido, acreditamos no papel transformador da educação e na escola como um espaço estratégico para promoção da igualdade e autonomia das meninas e jovens mulheres. Para isto, incorporar o debate de gênero nos currículos escolares e nas práticas pedagógicas é fundamental, assim como realizar campanhas pelo fim da violência contra as mulheres, criação de instrumentos que forneçam recursos e mecanismos para uma boa convivência escolar, além da intensa participação dos(as) alunos(as) nos 16 dias de Ativismo, calendário de combate à violência contra a mulher e implementação do Observatório para identificação e orientação sobre violência sexista e uma educação fundada na igualdade e no respeito.

Acreditamos que, com essas atividades desenvolvidas dentro da escola, possamos trabalhar em rede com os(as) aluno(as), comunidade escolar e educadores(as), proporcionando um ambiente de trocas de experiências e diminuição da violência. Sempre primando pela participação democrática, comprometida e responsável de todas e todos.

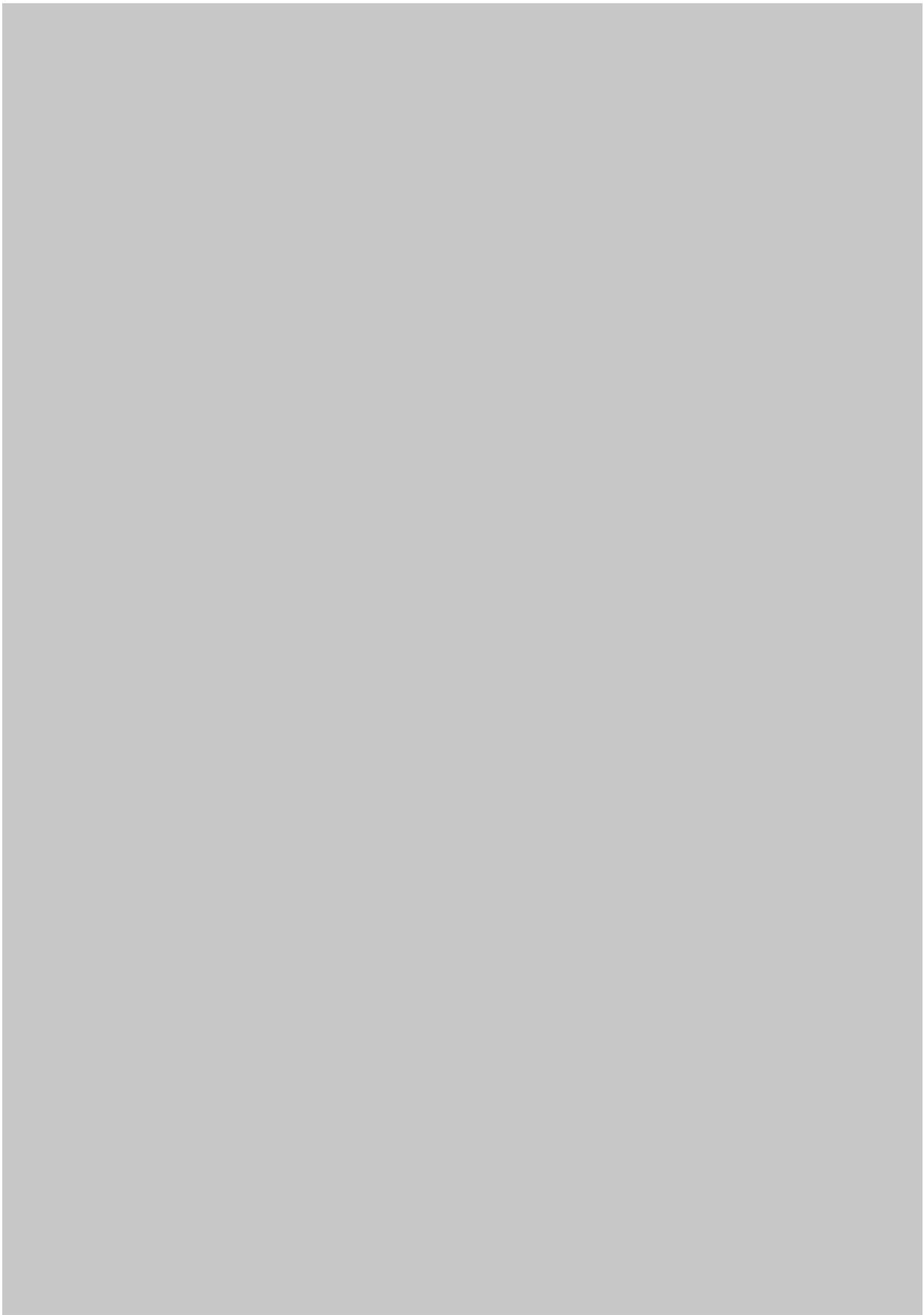
“Ao mesmo tempo, sabemos que as pessoas que passam por processos educativos, em particular pelo sistema escolar, exercem melhor sua cidadania, pois têm melhores condições de realizar e defender os outros direitos humanos, (HADDAD, 2008, p. 33) – MEC-Gênero, Diversidade Sexual e Educação: Conceituação e Práticas de Direito e Políticas Públicas”.

## REFERÊNCIAS

- GENTLE, Ivanilda Matias; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; GUIMARÃES, Valéria Maria Gomes. *Gênero, diversidade sexual e educação: conceitualização e práticas de direito e políticas públicas*. João Pessoa: UFPB, 2008.
- NÚCLEO De Estudos da Mulher e Políticas Públicas. *Introdução ao planejamento para o gênero: um guia prático*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1997.
- PREFEITURA da Cidade de São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. *Gênero e Educação*. São Paulo, 2003.
- PROGRAMA Pró-Equidade de Gênero e Raça: *Práticas de Igualdade*. Brasília: [s.n.], 2014.
- SECRETARIA de Políticas Públicas para as Mulheres do Rio Grande do Sul. *Manual para o uso não Sexista da Linguagem*. Porto Alegre, [s.n.], 2014.
- \_\_\_\_\_. *Cartilha da Diversidade de Gênero “Direitos Iguais nas Diferenças”*. Porto Alegre, [s.n.], 2014.

## **CAPÍTULO X**

### **BAIXA PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESA, EMPRESA DE PEQUENO PORTE E MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NAS COMPRAS PÚBLICAS DA PREFEITURA DE SÃO PAULO**



Maria José Lima de Aragão Silva  
Júnior Alberto Eckert  
Orientadora: Natália Noschese Fingeremann

## INTRODUÇÃO

A distribuição de renda é uma das políticas públicas de maior relevância para superação das desigualdades econômicas de uma nação. Atualmente no Brasil, as pequenas e médias empresas são responsáveis por parte da redistribuição de capital que vem ocorrendo, tendo em vista que neste tipo de organização empresarial há uma maior valorização da mão de obra do trabalhador.

De acordo com estudo do Sebrae-SP, dados do IBGE em 2007 indicavam que no município de São Paulo havia cerca 1,1 milhão de microempresários, algo que representava 17% da População Economicamente Ativa (PEA).<sup>1</sup>

Embora a capital paulista tenha a marca do empreendedorismo, dados do Portal do Empreendedor do Governo Federal indicam que no ano de 2013 existiam, aproximadamente, 285 mil microempresários individuais formalizados na cidade, ou seja, 25% da população que efetivamente realizava esse tipo de atividades em 2007.<sup>2</sup>

Buscando fomentar a participação destas empresas na economia nacional paulista, a prefeitura de São Paulo tem traçado diversas ações que culminam com o incentivo para a ampliação da participação destas em-

---

1. Estudo do Sebrae-SP, mediante informações do IBGE 2007. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/mei/mei\\_na\\_cidade/index.php?p=20384](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/mei/mei_na_cidade/index.php?p=20384)>. Acesso em: 10 mar. 2016.

2. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/noticias/noticias-do-portal/brasil-comemora-marca-de-5-milhoes-de-meis>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

presas nas compras públicas municipais. Em outubro de 2015, o prefeito editou o Decreto Municipal nº 56.475, regulamentando o tratamento diferenciado e favorecido às Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempresário Individual (ME, EPP e MEI), no âmbito da Administração direta e indireta, para fins de contratações públicas de bens, serviços e obras, em conformidade com a legislação federal, isso porque a participação dessas empresas nas compras que o município faz ainda é pequena, cerca de apenas 15%.

Na prática, a norma é uma regulamentação de âmbito municipal da Lei Complementar (LC nº 123/2006) que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com alteração dada pela LC nº 147/2014 que, sobretudo, disciplina o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, cujos principais mecanismos de facilitação são: 1) Participação exclusiva em contratação de bens e serviços de até R\$ 80 mil; 2) Subcontratação do objeto licitado em contratação de obras ou serviços acima de R\$ 80 mil com percentual definido em edital e obrigatoriedade de apresentação de plano; 3) Cota reservada para participação exclusiva em contratação de bens de natureza divisível acima de R\$ 80 mil; 4) Aumento de 2 para 5 dias úteis o prazo para regularidade fiscal em eventuais vícios; e 5) Margem de preferência a empresas sediadas nas regiões prioritárias, a serem definidas em portaria conjunta da Secretaria Municipal de Gestão (SMG) e Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE).

A norma tem como objetivos a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito regional e municipal, a ampliação da eficiência das políticas públicas, bem como o incentivo à inovação tecnológica. Está presente no plano de metas da cidade de São Paulo 2013-2016, que prevê na sua meta número 6, formalizar aproximadamente 22.500 microempreendedores individuais.

Frente a isso, o presente trabalho tem o objetivo de retratar as principais dificuldades que ocasionam a baixa participação de ME, EPP e MEI nas compras públicas do município de São Paulo, bem como sugerir me-

didadas que possam ser adotadas pelo prefeito para aumentar a participação dessas empresas.

Para tanto, será elaborado um fluxograma explicativo da situação, mediante a aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Situações, proposta por Matus (1993), o qual é “um mapa cognitivo que busca sintetizar a discussão realizada por uma equipe sobre uma determinada situação problemática”, baseado no estabelecimento de “relações de causa e de efeito entre as variáveis que a conformam”. (COSTA, 2013).

Em seguida, será elaborado plano com a sugestão de ações a serem utilizadas na solução do problema e analisando o impacto destas através da identificação dos atores responsáveis e da análise de riscos e fragilidades que as medidas apresentadas trazem ao serem adotadas. Ao final, serão realizadas as considerações sobre o estudo e apresentadas sugestões para adoção pelo prefeito municipal.

## JUSTIFICATIVA

A participação das ME, EEP e MEI nas compras governamentais ainda é tímida diante do tamanho que representa o setor público. Embora exista um arcabouço legal que garanta a participação dos microempresários no mercado de compras públicas, existem variáveis que dificultam e impedem a sua efetiva participação.

Diante disto, é necessário pensar ações que possam implementar a referida meta visando ampliar o desenvolvimento sustentável nas diversas regiões da cidade, dando prioridade para as que mais necessitam. Com isso, a possibilidade de alavancar o processo de melhoria no emprego e renda nestas localidades vai, a médio e longo prazo, favorecer a economia local e consequentemente trazer até o trabalhador da periferia oportunidades de melhoria na sua condição de vida.

Esta seção focará algumas modalidades, talvez as mais utilizadas para a contratação de bens e serviços comuns, bem como buscará elencar as principais causas que inibem a presença de MEI, ME e EPP nas compras públicas do município de São Paulo.

## Das compras por pregão eletrônico

O sistema de pregão foi criado no início da década passada, a partir da Lei Federal n.º 10.520/2002, e é a modalidade mais utilizada pelo governo paulistano, hoje na forma eletrônica<sup>3</sup>, devido a possibilidade de diminuição do tempo dispendido pela administração pública na elaboração dos procedimentos, além de aumentar o número de participantes e, conseqüentemente, diminuindo os valores com as compras.

Segundo informações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no ano de 2013 o pregão eletrônico foi responsável por aquisições que somaram R\$ 41 bilhões, proporcionando uma economia de R\$ 9,1 bilhões nas compras públicas do governo federal. Estima-se que os valores chegassem a 50,1 bilhões se não tivesse sido utilizada esta modalidade.

Em São Paulo, com a publicação do Decreto Municipal n.º 54.102/13, a realização de licitação na modalidade pregão e a dispensa de licitação por pequeno valor deverão ser obrigatoriamente na forma eletrônica, por meio da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC), do Portal de Compras do Governo Federal (ComprasNet) e mais recentemente a opção do “Licitações-e” do Banco do Brasil. Importante ressaltar que a opção de utilizar um ou outro sistema fica a critério de cada unidade Administrativa.

Para os licitantes participarem se faz necessário que estejam, previamente, inscritos junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), caso do Comprasnet, Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de São Paulo (Caufesp), tratando-se do BEC-SP, bem como o cadastro específico no portal do Banco do Brasil. O processo de inscrição consiste basicamente na entrega dos seguintes documentos: Contrato social; RG e CPF do(s) proprietário(s); Cartão CNPJ; Certidão Negativa do INSS; Certidão negativa do FGTS; Certidão Negativa Conjunta Federal; Certidão Negativa de Tributos Estaduais; Certidão Negativa de Tributos Municipais; além do Balanço completo do último exercício, com termo de abertura e fechamento, registrado na Junta Comercial e da Certidão de

3. Em consulta realizada ao sistema “e-negociosidadesp” em março de 2016, das 199 Licitações em realização, 139 referem-se a Pregão Eletrônico, 23 Chamadas Públicas, 4 Concorrências Públicas, 7 Pregão Presencial, 9 Contratos de Gestão, 15 Convênios, 1 Tomada de Preços e 1 Consulta Pública.

Concordata, Falência e Recuperação Judicial e Extrajudicial. Após realizados o cadastramento e entrega de documentos, a empresa cadastrada já pode participar dos certames em vigor.

Embora seja simples o cadastramento das empresas para participar dos certames, torna-se presente o desafio para que ocorra uma maior participação das microempresas e empresas de pequeno porte na economia pública da capital paulista.

A partir desta contextualização do pregão eletrônico, constata-se que a dinâmica proposta pelo pregão eletrônico pode ser considerada como uma das melhores maneiras para democratizar a venda de bens e serviços à administração municipal.

### Das compras por dispensa de licitação

A Lei Federal nº 8.666/1993, no seu artigo 24, dispõe sobre as possibilidades de dispensa de licitação – celebração direta de contrato entre a Administração e o particular para serviços e compras públicas, sobretudo no inciso II, muito utilizado pelas Unidades da PMSP, quando as aquisições ou serviços têm o valor limite de até R\$ 8 mil .

Esse procedimento também deve ser realizado de forma eletrônica, por meio dos sistemas BEC, ComprasNet e Licitações-e. No caso da BEC, por exemplo, os editais são gerados automaticamente pelo sistema, não possibilitando alterações por parte do órgão conveniado, nesse caso, a PMSP através de suas Unidades Gestoras (UG), assim, como definido no sistema.

### Principais efeitos da participação das ME, EPP e MEI nas compras públicas

A exigência pela compra de produtos e serviços de ME, EPP e MEI passa a ser um divisor de águas na economia gerada a partir do funcionamento da administração pública. Isso porque as compras públicas representam uma fatia substancial da economia de um país – estima-se que esteja em torno de 8% a 25% do PIB. No Brasil, elas movimentam, nos diversos níveis de governo, cerca de 10% do PIB. (MOURA, 2012).

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre janeiro e novembro de 2015, a participação de micro e pequenas empresas nas contas públicas atingiu R\$ 7 bilhões, representando 16,9% dos R\$ 41,6 bilhões gastos pelo governo federal naquele ano. (PORTAL BRASIL, 2001).

A partir desta reserva de mercado, acredita-se que as pequenas empresas deixem a informalidade e contem com uma razoável organização administrativa, de modo a permitir que participem na condição de contratado com o Poder Público.

Em 2014, a administração municipal de São Paulo havia movimentado R\$ 11,9 bilhões em compras de produtos e serviços, segundo informações trazidas no ato de assinatura do Decreto nº 56.475/2015 pelo prefeito Fernando Haddad. Com a nova política de aquisição das micro e pequenas empresas, espera-se que estas participem com pelo menos R\$ 5 bilhões do montante investido.

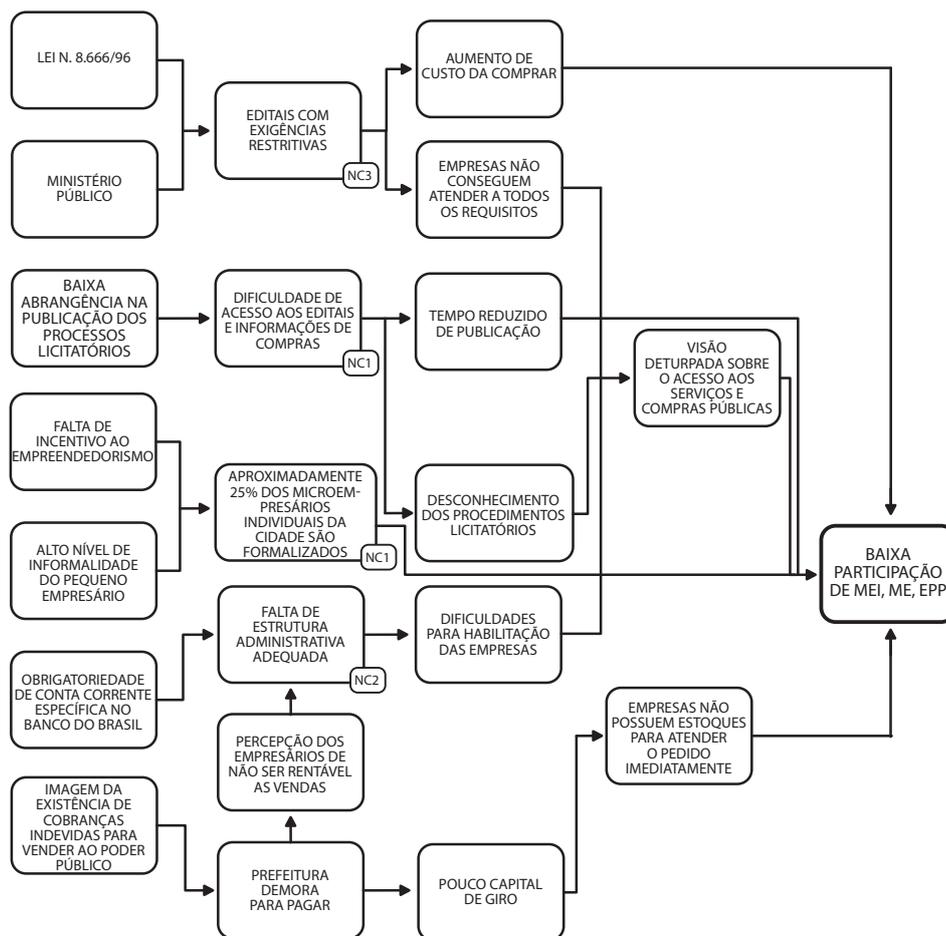
Com essa visão, as licitações não serão mais apenas um processo normativo em busca de menor preço, mas passarão a ser formatadas como uma política pública objetivando a geração de emprego formal e o estímulo à atividade econômica, sobretudo nos territórios com mais problema de mobilidade, como é o caso da Zona Leste da cidade. (AGÊNCIA BRASIL, 2015).

Embora seja possível que as compras ocorram junto às micro e pequenas empresas sediadas em outros municípios, a opção pela aquisição destas deixará de contribuir para a manutenção e criação de emprego no município de São Paulo. Ainda, manterá a lógica do deslocamento viário pela Grande São Paulo, contribuindo para o agravamento da situação da mobilidade.

Assim, o cumprimento do disposto no Decreto 56.475/2015 e nas Leis Complementares 124/2006 e 147/2014 traz a expectativa da melhora da geração de renda da capital paulista, junto ao fortalecimento de polos de comércio e serviços nas diferentes regiões da cidade.

## FLUXOGRAMA

Ator: Prefeito Municipal



## COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

A partir do fluxograma explicativo elaborado, podemos constatar inúmeros nós explicativos (NE) para descrever as causas relacionadas à baixa participação de micro e pequenas empresas.

Os editais com exigências restritivas são um dos NE responsáveis pela baixa participação e colaboram ainda para a diminuição do leque de empresas que podem habilitar-se para o fornecimento de produtos e serviços ao Poder Público, uma vez que muitas dessas mesmas empresas não conseguem atender aos requisitos exigidos. A presença de exigências em demasia ocasiona ainda o aumento do custo final do objeto para a própria administração pública, já que o grau de exigências, geralmente, vem acompanhado do encarecimento dos produtos fornecidos.

Embora vivamos na era da informação, alguns NE estão relacionados diretamente ao campo do conhecimento e interpretação, como é o caso da abrangência da publicidade dos processos licitatórios, os quais são, na maioria das vezes, publicados apenas nos sites da prefeitura ou de Sistemas de Compras Governamentais. A publicação apenas nesses espaços acaba não promovendo que a informação chegue ao alcance de inúmeros empresários que não fazem o uso destes mecanismos virtuais como fonte de pesquisa e informação, trazendo assim outro nó, o qual está relacionado com o desconhecimento dos processos licitatórios.

A estrutura administrativa operacional necessária para que micro e pequenas empresas consigam participar e, posteriormente, prestar os serviços à administração pública enseja vários nós, os quais, em alguns casos, podem promover ou inviabilizar a presença destas. A obrigatoriedade de conta corrente específica no Banco do Brasil é algo que não apresenta interferência significativa, já que esta instituição bancária tem políticas de tarifas modestas para pequenas empresas. Diferentemente, o acesso à internet e às devidas inscrições nos cadastros de pessoas jurídicas da atividade mercantil são questões decisivas, as quais são consideradas como NE relacionadas à estrutura administrativa adequada e à dificuldade de habilitação das empresas.

Ainda, a visão deturpada sobre o acesso aos serviços de compras públicas é uma barreira considerada relevante para a elevação da participação de micro e pequenos empresários nas compras públicas, pois influi diretamente no seu interesse e motivação. Fatos antigos como a demora e atrasos no pagamento aos fornecedores ou, inclusive, a cobrança indevida de percentual do valor contratado, conhecidos como as “gorjetas” praticadas no

período do ex-prefeito Paulo Maluf, são causas que podem refletir na baixa participação. A esse respeito, a percepção dos empresários de não ser rentável as vendas é um NE a ser considerado, à medida que somente colocará seu foco na relação comercial com o Poder Público quando perceber que essa lhe trará ganho financeiro e que o processo é isonômico.

Outros NE estão atribuídos ao campo da política de incentivo ao empreendedorismo, condição essencial para o fortalecimento da pequena empresa no município. Uma questão crítica presente é a existência de muitas empresas que não são formalizadas ainda.

Como saldo de tudo isso, temos a ocorrência de licitações desertas, diante da não participação ou inabilitação das empresas.

Considerando que a proposta do presente trabalho é retratar as principais dificuldades que ocasionam a baixa participação de MEI, ME e EPP nas compras públicas do município de São Paulo, buscar-se-á elencar a partir do olhar da Gestão Estratégica os nós críticos dessa situação. Segundo Costa (2013), os nós críticos são nós explicativos de um fluxograma que cumprem simultaneamente as seguintes condições:

Ser centros práticos de ação, isto é, o ator que declara o problema pode atuar prática, efetiva e diretamente sobre eles sem precisar atuar sobre suas causas;

Ser nós explicativos que, se resolvidos ou “desatados”, terão alto impacto sobre o problema declarado;

Ser centros oportunos de ação política, ou seja, seu ataque deve ser politicamente viável durante o período definido pelo ator como relevante e a ação possui uma relação custo-benefício favorável.

De acordo com o autor, para melhor precisar o “nó crítico” é preciso descrevê-lo de forma a torná-lo monitorável e restringir a ambiguidade possível nas interpretações a ele referidas. Nesse sentido, foram identificados como nós críticos da situação:

NC1- Dificuldades de acesso aos editais e informações de compras;

NC2 - Falta de estrutura administrativa adequada;

NC3 - Exigências restritivas nos editais.

A seguir, vamos analisar cada um dos nós críticos.

## Da dificuldade de acesso aos editais e informações de compras

As compras de produtos e serviços pela administração pública decorrem de editais publicados pelos órgãos municipais interessados na aquisição ou contratação, assim como nos sistemas eletrônicos utilizados pela PMSP. No município de São Paulo, cada órgão público – secretarias municipais, subprefeituras, hospitais etc. – possuem Departamentos de Compras e Licitações internamente, os quais realizam a elaboração dos editais e a consequentemente divulgação dos seus atos administrativos.

Para o empreendedor, o processo licitatório inicia-se no momento em que toma conhecimento do instrumento convocatório – Edital. É nesta fase que podemos potencializar o número de participantes, porque é o momento em que o empresário depara-se com a análise do ser viável a participação (despesas, condições da habilitação, lucro).

É oportuno salientar que a administração pública tem a tarefa de publicar os documentos, devido ao caráter legal do tema abordado na Lei 8.666/93 e na própria Constituição Federal, nos princípios da publicidade dos atos do Poder Público.

A esse respeito, a prefeitura de São Paulo mantém página eletrônica de divulgação dos certames licitatórios e aquisições de serviços e produtos – <<http://e-negociosidadesp.prefeitura.sp.gov.br>>. Esse espaço é um sistema de pesquisa das compras/licitações realizadas, visando proporcionar transparência aos processos de contratação na administração municipal. É destinado à divulgação das licitações, das dispensas e das inexigibilidades, bem como dos editais e extratos de contratos, referentes a todos os negócios públicos realizados na PMSP e publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo. (DESCRIÇÃO, 2016).

Em um primeiro momento, interessa para as empresas o conhecimento acerca da existência do processo de compra, o qual pode ser tomado através do extrato do edital, documento composto das informações de maior relevância (objeto, quantidades, modalidade licitatória, data e local onde é possível acessar o edital completo).

Uma dificuldade do processo de publicitação dos certames licitatórios pode estar relacionada ao tempo com que as empresas tomam o conheci-

mento do edital até a realização do certame. Contudo, nos casos em que as empresas já estão previamente habilitadas, como é o caso dos portais de compra eletrônicos, isso não é um empecilho.

Porém, o desconhecimento do edital talvez seja um dos principais motivos da baixa participação de pequenas empresas nas licitações da prefeitura de São Paulo. Embora os documentos estejam disponíveis nos portais de compras (ComprasNet, BEC...), devido à falta de estrutura administrativa adequada das empresas as informações acabam não chegando ao conhecimento do microempresário.

Como alternativas à maximização da publicidade dos processos de compra, podemos citar a formação de cadastro de fornecedores, a divulgação do planejamento da administração quanto aos insumos que serão adquiridos a médio e longo prazo, além da publicação dos extratos de editais em jornais de grande circulação na cidade de São Paulo.

### Da falta de estrutura administrativa adequada

Talvez a questão de maior dificuldade imposta às micro e pequenas empresas para atuarem nas compras públicas está em contar com uma estrutura mínima adequada que permita monitorar e acompanhar os processos de compras. Isso se torna mais nítido quando pensado sob o prisma da inclusão do microempreendedor que raramente possui uma equipe de colaboradores que tenham disponibilidade de acessar os sites de divulgação das compras governamentais, ou mesmo o Diário Oficial do município.

Acerca da participação, a obrigatoriedade da contratação do Poder Público com empresas MEI, ME e EPP consagra-se como a maior superação de obstáculos, visto que se passou a fazer a reserva de mercado para um segmento em que o menor preço torna-se o grande classificador. A isso soma-se a grande informalidade dos empreendedores individuais na cidade, que em 2016 atinge ainda 75%. Numa relação em que apenas um quarto dos trabalhadores estão formalizados, mostra-se um contingente de cidadãos que de largada já estão impedidos de contratar com o Poder Público. Antes de mais nada, é preciso ter presente que a MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária.

Por analogia, podemos compreender que, embora não seja atribuição originária da municipalidade, o incentivo à organização empresarial de pequeno porte é também uma política pública, que acarreta com grande incidência no desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de renda dos trabalhadores.

Embora as informações possam estar disponíveis, de modo acessível, no ambiente virtual, é imperioso que as empresas tenham a estrutura necessária para fazer uso desse conhecimento.

Segundo o IBGE (2003) o perfil das micro e pequenas empresas revela que são formadas por pessoas da mesma família, “possuidoras de algum capital e com pouca formação educacional”, e que enxergam no “pequeno negócio uma alternativa de ocupação e uma opção de emprego, uma vez que, devido à pouca qualificação, dificilmente encontrariam bom emprego em empresas de grande porte”. (CLEMENTE, SOUZA, TAFFAREL, 2013). Nesse cenário, não é difícil compreender os desafios que se impõem para ampliar a presença dessas empresas na lista de fornecedores do Poder Público.

### Das exigências restritivas nos editais

Considerando que a grande maioria das micro e pequenas empresas possui apenas os meios básicos para funcionamento, a adoção de determinadas exigências acabam dificultando a participação destas no fornecimento de materiais e serviços ao Poder Público.

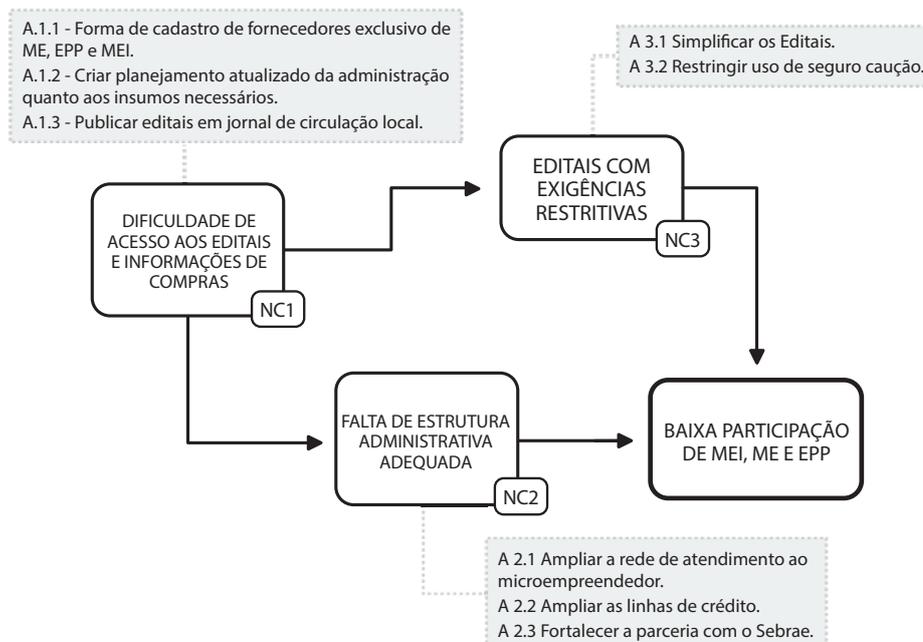
Em alguns casos, as exigências podem tornar-se exacerbadas ante os produtos contratados. É o exemplo da cobrança de caução como garantia contratual do contrato de prestação de serviços, uma vez que inibe a participação do empresário, pois, muitas vezes, não dispõe de capital disponível para garantir previamente a execução dos serviços.

Contudo, a Lei 8.666/93 prevê uma série de possibilidades para que a empresa ofereça garantia contratual. O artigo 56 diz: “A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras”. A prerrogativa, pois, de tal exigência está a

critério da autoridade competente, no caso da PMSP, os secretários, sub-prefeitos e presidentes das autarquias.

Sobre a simplificação do edital, é oportuno destacar que, muitas vezes, deparamo-nos com instrumentos convocatórios que mais parecem regulamentos técnicos destinados a especialistas daquela área de atuação. O que na sua maioria não o é, caso das ME, EPP e MEI. Neste sentido, o foco é a entrega de bens ou prestação de serviços, não sendo razoável que termos estritamente técnicos e exigências de certificações restrinjam a participação destas nos processo licitatório. Claro que, dependendo do objeto a ser licitado, existem suas exceções, ainda que também o contratante – a PMSP – necessite garantir a qualidade de suas aquisições e serviços. Mas, no geral, a opção pela redação simplificada, e também editais padronizados, é o que melhor se adéqua à realidade e aquela que possibilita maior participação do micro e pequeno empresário.

## ÁRVORE DO PROBLEMA



### Nós críticos, ações para solucionar o problema e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NC1 - Dificuldade de acesso aos editais e informações de compras	A.1.1 - Forma de cadastro de fornecedores exclusivo de ME, EPP e MEI. A.1.2 - Criar planejamento atualizado da administração quanto aos insumos necessários. A.1.3 - Publicar editais em jornal de circulação local.	Ampliar o número de empresas conhecedoras dos processos de compra em andamento através de uma política governamental ativa, de modo a aumentar a participação das ME, EPP e MEI nos certames das compras públicas.
NC2 - Falta de estrutura administrativa adequada	A.2.1 Ampliar a rede de atendimento ao microempreendedor. A.2.2 Ampliar as linhas de crédito. A.2.3 Fortalecer a parceria com o Sebrae.	Fomentar e ampliar o número de empresas formalizadas, possibilitando uma melhor organização administrativa e de recursos, para participar dos processos licitatórios e fornecimento nas compras governamentais e prestação de serviços.
NC3 - Exigências restritivas nos editais	A.3.1 Simplificar os Editais A.3.2 Restringir uso de seguro caução	Possibilitar maior participação das ME, EPP e MEI nas compras e contratos públicos, como forma de maior sustentabilidade e desenvolvimento local, econômico e social.

## PLANO DE AÇÃO

### NC1 – Dificuldade de acesso aos editais e informações de compras

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.1.1 - Formar cadastro de fornecedores exclusivo de ME, EPP e MEI	Produção de cartilha do micro e pequeno fornecedor.	Orçamentário	2	Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico
	Entrega da cartilha junto à emissão da guia de recolhimento do INSS e alvará.	Pessoal	Permanente	Secretário de Finanças
	Criar anúncio na página inicial do portal da prefeitura de SP.	Pessoal	Permanente	Secretário Municipal Comunicação
A.1.2 - Criar planejamento atualizado da administração quanto aos insumos necessários	Levantamento do histórico de utilização das mercadorias de almoxarifado.	Pessoal	2	Coordenador do Sistema de Suprimentos (Supri)
	Elaborar o plano de aquisição anual de mercadoria de almoxarifado por Secretaria e Subprefeitura	Pessoal	2	Técnicos de Almoxarifado das Secretarias e Subprefeituras
	Elencar os tipos e especialidades de serviços corriqueiramente adquiridos pelas Secretarias e Subprefeituras.	Pessoal	2	Supervisor de Administração das Secretarias e Subprefeituras
A.1.3 - Publicar editais em jornal de circulação local	Aquisição de uma página semanal no jornal local.	Orçamentário	Permanente	Secretário Municipal de Finanças
	Disponibilização dos extratos dos editais em quadros de avisos e painéis eletrônicos nas praças de atendimento	Pessoal	Permanente	Supervisor de Licitações das Secretarias e Subprefeituras

### NC2 – Falta de estrutura administrativa adequada

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.2.1 - Ampliar a rede de atendimento ao Microempreendedor	Implantar serviço móvel nas regiões	Veículo adaptado	18	Secretário Municipal de Trabalho e Empreendedorismo
	Divulgação publicitária em rádios locais das centrais fixas e móveis	Pessoal (marketing) e financeiro	Permanente	Secretário Municipal de Comunicação
A.2.2 - Ampliar as linhas de crédito	Reservar no orçamento municipal recurso destinado à política de crédito.	Financeiro	Permanente	Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico
	Firmar convênio com governo estadual e federal para captação de recurso.	Político/Financeiro	Permanente	Secretário Municipal de Trabalho e Empreendedorismo
	Aumentar estrutura de pessoal na Central do Microempreendedor para fornecimento do crédito.	Financeiro	18	Secretário Municipal de Trabalho e Empreendedorismo
A.2.3 - Fortalecer a parceria com o Sebrae	Capacitar micro e pequenos empresários.	Político	18	Secretário Municipal de Trabalho e Empreendedorismo
	Organizar compras coletivas com a articulação da entidade.	Político	Permanente	Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico

### NC3 – Exigências restritivas nos editais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.3.1 - Simplificar os Editais	Criar linguagem simples e de fácil compreensão para o cidadão.	Pessoal	2	Secretário dos Negócios Jurídicos e Gestão
	Padronização dos modelos de proposta e declarações exigidos.	Pessoal	2	Secretário dos Negócios Jurídicos e Gestão
A.3.2 - Restringir uso de seguro caução	Edição de norma regulamentando o uso de bens como garantia.	Pessoal	4	Secretário dos Negócios Jurídicos e Gestão

## ANÁLISE DOS ATORES

### Ação 1.1 – Formar cadastro de fornecedores exclusivo de ME, EPP e MEI

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Municipal de Gestão	Define a política municipal de compras públicas de serviços e bens comuns	Não executa a compra. Demanda e edital são elaborados nas Secretarias e Subprefeituras	Promovendo a ação como prioridade de governo	Não formatando o Banco de dados	Cobrar relatório sobre a formação do cadastro
Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico	Registro e cadastro das empresas licitantes	Não tem participação direta no planejamento de compras das Secretarias	Acelerando o processo de registro e cadastro das empresas	Deixando em segundo plano o processo de cadastros	Monitoramento constante
Demais Secretários e Subprefeitos	Demanda de produtos e serviços	Não realizam o cadastro dos fornecedores	Indicando as principais áreas que demandam serviços	Não divulgando e/ou boicotando a formação do cadastro	Monitoramento constante

### Ação 1.2 – Criar planejamento atualizado da administração quanto aos insumos necessários

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretários Municipais e Subprefeitos	Informação da demanda	Falta de registros de demanda	Organizando e indicando a demanda	Deixando de levantar as informações	Monitoramento contínuo
Coordenador de compras das Secretarias e Subprefeituras	Organização e execução dos processos de compras e licitações	Falta de controle da demanda local	Organizando e compilando as informações	Deixando de levantar as informações	Solicitar relatório geral das demandas
Secretário Municipal de Gestão	Coordenação política do governo	Regras e padrões definidos	Pactuando junto aos seus pares sobre a necessidade da ação	Não dinamização dos processos de controle	Monitoramento direto

### Ação 1.3 - Publicar editais em jornal de circulação local

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico	Orçamentário e Finanças	Escassez de recurso	Garantindo recursos orçamentários	Restringindo os recursos orçamentários	Reforçando a importância da publicização
Secretário Municipal de Gestão	Centralidade da aquisição e serviços de bens comuns, processo de compra	Não participação por parte das Secretarias e Subprefeituras no para organizar os editais de compra	Incluindo na pauta política do secretariado	Deixando de incluir na pauta governamental	Monitoramento direto
	Relação com os jornais	Não adesão por parte das Secretarias e Subprefeituras	Publicizando as informações	Considerando matéria irrelevante	Delegando o acompanhamento constante das Secretarias e Subprefeituras

### Ação 2.1 – Ampliar a rede de atendimento ao microempreendedor

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário do Governo Municipal	Alocação de recursos econômicos e pessoal	Pouco pessoal	Liderando o processo e contratando mais funcionários (próprios ou terceirizados)	Não tendo a ação como prioritária de governo	Monitoramento direto
Secretário da SMFDE	Liberação de recursos Sistema de inscrição de microempresas	Orçamento comprometido	Buscando parcerias	Não priorizando a demanda	Monitoramento parcial – Delegação ao Coordenador de Empreendedorismo da SMFDE
Secretário Municipal de Licenciamento e Subprefeitos	Emissão de alvarás	Pouco pessoal	Agilizando liberação das licenças	Repesando as análises de licenças	Monitoramento parcial – Delegação ao Secretário do Governo Municipal
Coordenador do Sebrae-SP	Capacitação e acompanhamento das pequenas empresas	Pouco pessoal	Aumentando o pessoal disponível para capacitação/acompanhamento	Entidade não se envolvendo	Criar relação direta
Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	Orçamento municipal para expansão e fomento da pequena empresa	Pouco orçamento e pessoal	Consignando orçamento na pasta; Articulação política	Não priorizando a articulação	Monitoramento direto

### Ação 2.2 – Ampliar as linhas de crédito

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário do Governo Municipal	Política	Falta de alinhamento com o governo do Estado	Sendo protagonista	Não apresentando projeto	Monitoramento Direto
Secretário da SMFDE	Orçamento Municipal	Baixo recurso disponível no orçamento	Alocando recursos	Não alocando recursos	Monitoramento Direto
BNDES	Linhas Federais de Financiamento	Burocracia e prioridades políticas – muita concorrência	Aprovando o pedido e liberando o convênio	Negando ou tardando a análise do pedido	Fazendo “lobby” junto ao presidente do Banco
Governo do Estado de São Paulo	Linhas Estaduais de Financiamento	Burocracia e prioridades políticas – muita concorrência	Aprovando o pedido e liberando o convênio	Negando ou tardando a análise do pedido	Buscando o envolvimento da Associação Comercial de São Paulo
Secretaria Municipal de Relações Governamentais	Articulação política	Secretário possui relação desfavorável com o governo Estado	Articulando junto aos demais atores (Estado e União)	Deixando de fazer a articulação necessária	Monitoramento direto
Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	Orçamentário	Orçamento restrito	Articulando junto aos demais atores (Estado e União)	Deixando de fazer a articulação necessária	Monitoramento direto

### Ação 2.3 – Fortalecer a parceira com o Sebrae

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário do Governo Municipal	Político	Falta de espaço na agenda política	Fazendo a articulação com o Sebrae	Não fazendo a articulação local	Monitoramento direto
Diretor Sebrae-SP	Estrutura e políticas locais do Sebrae	É de ideologia contrária ao governo municipal	Formando a parceria	Negando a formação da parceria	Deixar ao encargo do Secretário do Governo Municipal
Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	Orçamento municipal para expansão e fomento da pequena empresa	Não execução do cronograma pactuado	Articulando junto ao Sebrae e disponibilizando recursos	Não disponibilizando recursos	Monitorar parcialmente, delegando ao Secretário do Governo Municipal

### Ação 3.1 – Simplificar os editais

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário Municipal de Gestão	Centralidade dos Registros de Preços de material e serviço de uso comum	Pouca aderência por parte das Unidades e Autarquias	Padronizando os documentos edilícios (estabelecendo diretrizes)	Deixando de apresentar a padronização	Cobrando resultado
Secretário do Governo Municipal	Articulação em nível de gestão	Resistência por parte das Secretarias e Subprefeituras	Fazendo a articulação intragestão	Deixando de pautar o tema	Monitoramento permanente
Secretários Municipais e Subprefeitos	Responsabilidade de Publicação dos editais	Pessoal insuficiente	Assumindo e implementando a proposta	Deixando de utilizar o instrumento padronizado	Cobrando a adoção do instrumento padrão

### Ação 3.2 – Restringir uso de seguro caução

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Assessor Técnico Jurídico	Aprovação de contratos e Editais	Interpretação não pacificada pelo Tribunal de Contas	Realizando estudo jurídico	Negativa sem estudo aprofundado – desinteresse político interno	Monitorando diretamente
Secretário Municipal de Gestão	Articulação política	Pressão política de fornecedores habituais	Garantindo a decisão política	Não abraçando a questão	Solicitando acompanhamento para avaliar a política
Secretário da SMFDE	Receptor de depósito (caução)	Não existe setor especializado	Fornecendo informações complementares acerca dos contratantes	Deixando de manter atualizado o sistema de fornecedores e devedores	Monitorando diretamente

## ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Sim. Como toda e qualquer ação, sempre existe os prós e contras, de acordo com a ótica de quem as vê. Nos casos específicos dos nós críticos apresentados, entendemos que se trata de ampliação da participação, o que possibilitará maior abrangência e conseqüentemente uma maior disputa na aquisição dos bens e serviços, o que, na maioria das vezes, faz com que a ação não seja bem-vista pela ótica das grandes empresas, as que sempre foram detentoras e que sempre entravam a disputa.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim, existem aspectos técnicos, políticos e principalmente jurídicos. As alterações propostas nas ações, como na de simplificação nos editais, por exemplo, irá depender da concepção e abertura das assessorias jurídicas na quebra de paradigmas e concepções até então vigentes.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Propor alterações em um ambiente cuja prática diária e cultural baseia-se no “sempre foi assim”. Ambiente de resistência às mudanças. Importante buscar entendimento e consenso entre as partes.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Fomentar o reconhecimento e envolvimento das equipes locais para que as ações sejam articuladas de forma que se consiga vislumbrar as mudanças nos procedimentos.
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, na sua maioria, tendo em vista que depende mais de estratégia de gestão.

Analisando as tabelas, constata-se que para as ações propostas ocorreu a citação de diversos atores, os quais, na maioria das vezes, são as mesmas pessoas executando uma atuação diferenciada na sua pasta, uma vez que os atores elencados são na maior parte os Secretários de Governo e Subprefeitos.

Observando com atenção, percebe-se que o Secretário de Gestão Municipal é o que aparece em maior evidência, seguido pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico. Isso decorre pela primeira ter como atribuição principal dar a condução política da gestão de compras e serviços comuns, estando ligada diretamente ao chefe do Executivo, enquanto a última é uma secretaria responsável pelo financiamento das ações. Em ambos os casos, estamos diante de órgão de atividade em meio à gestão, ou seja, que não executam diretamente os serviços ao cidadão, como ocorre com as secretarias da saúde e educação, consideradas como atividades fins.

Comparando os quadros do plano de ação e da análise de atores com o quadro “Nós críticos, ações para solucionar o problema e resultados esperados”, podemos constatar que a resolutividade dos nós críticos pode gerar alguns efeitos indesejáveis em algumas das ações. Um dos exemplos é a ação 3.2 – restringir o uso do seguro caução – que pode ocasionar a participação de empresas sem as mínimas condições para executar o contrato, ensejando a grande dificuldade de conseguir fornecedores com qualidade, que embora não esteja presente no diagrama inicial, sem dúvida será um agravante no problema proposto.

Do mesmo modo, é possível fazer uma análise técnica, jurídica e política quando observados os quadros. Considerando que cada uma das ações possui, necessariamente, reflexos nestas três dimensões, o ator que demanda o problema deve fazer sua análise e sobrepesá-lo para alcançar a medida mais adequada. Recorrendo ao exemplo do seguro caução, podemos discorrer que a não utilização trará efeitos negativos na dimensão técnica, possivelmente, por não propiciar que ocorra uma especialização das empresas, na jurídica de que não existe instrumentos que permitam inovar com outra forma de garantia, não possibilitando punir economicamente a empresa no caso de descumprimento contratual; e no campo da política, que pode ser o custo da opinião pública pela contratação de empresas sem condições de executar obras e serviços.

Compreende-se que, do arcabouço apresentando, temos uma fragilidade identificada pela centralidade da questão na agenda política do governo. Embora haja previsão legal para que ocorra a participação de micro e

pequenas empresas, é necessário que exista uma determinação política do ator prefeito para a abordagem da situação, sob pena de esta desaparecer paulatinamente da agenda governamental.

Nesse sentido, é necessário que o tema seja mantido presente na gestão governamental, considerando como projeto estratégico de gestão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença de ME, EPP e MEI nas compras públicas é obrigatória e cumpre com um papel de relevância social. Isso, pois, como anteriormente abordado, representa a fonte de renda de aproximadamente 17% da população paulistana.

Outro aspecto relevante, é que a aquisição através das ME, EPP e MEI sediadas no município de São Paulo, quando principalmente da definição das regiões prioritárias, muito contribuirá na melhoria da mobilidade urbana, à medida que diminui o transporte vindo de outras regiões do estado e do país.

Esse trabalho teve como objetivo principal identificar as restrições e elaborar sugestões que podem ser adotadas com vistas ao aumento da participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas paulista, sem, contudo, ter sido possível um maior aprofundamento no ambiente de estudo. As informações e percepções levantadas decorrem, especialmente, da utilização da internet como ferramenta de coleta.

Ao retomar o diagrama proposto para descrever as causas que levam à baixa participação de micro e pequena empresas nas compras públicas da capital paulista, percebe-se que nos 3 (três) nós críticos apresentados demonstram-se pontos-chave para solucionar a situação com medidas ao alcance do ator que demanda o problema (prefeito).

Embora ações como a divulgação em jornal das compras públicas ou a criação de salas de microempreendedor demandem recursos financeiros, que muitas vezes não estão facilmente disponíveis no orçamento público, quando implementadas com criatividade podem tornar-se bem menos dispendiosas que inicialmente imaginadas, como o Extrato de Edital e a parceria com entidades já estabelecidas no município.

Assim, podemos concluir do presente estudo que a ampliação da participação das ME, EPP e MEI através do tratamento diferenciado e nas compras públicas da prefeitura de São Paulo é um processo que exige vontade política do chefe do Executivo, a qual vinha sendo manifestada diretamente nos últimos anos pela gestão do prefeito Haddad em ações como o próprio Plano de Metas de Governo.

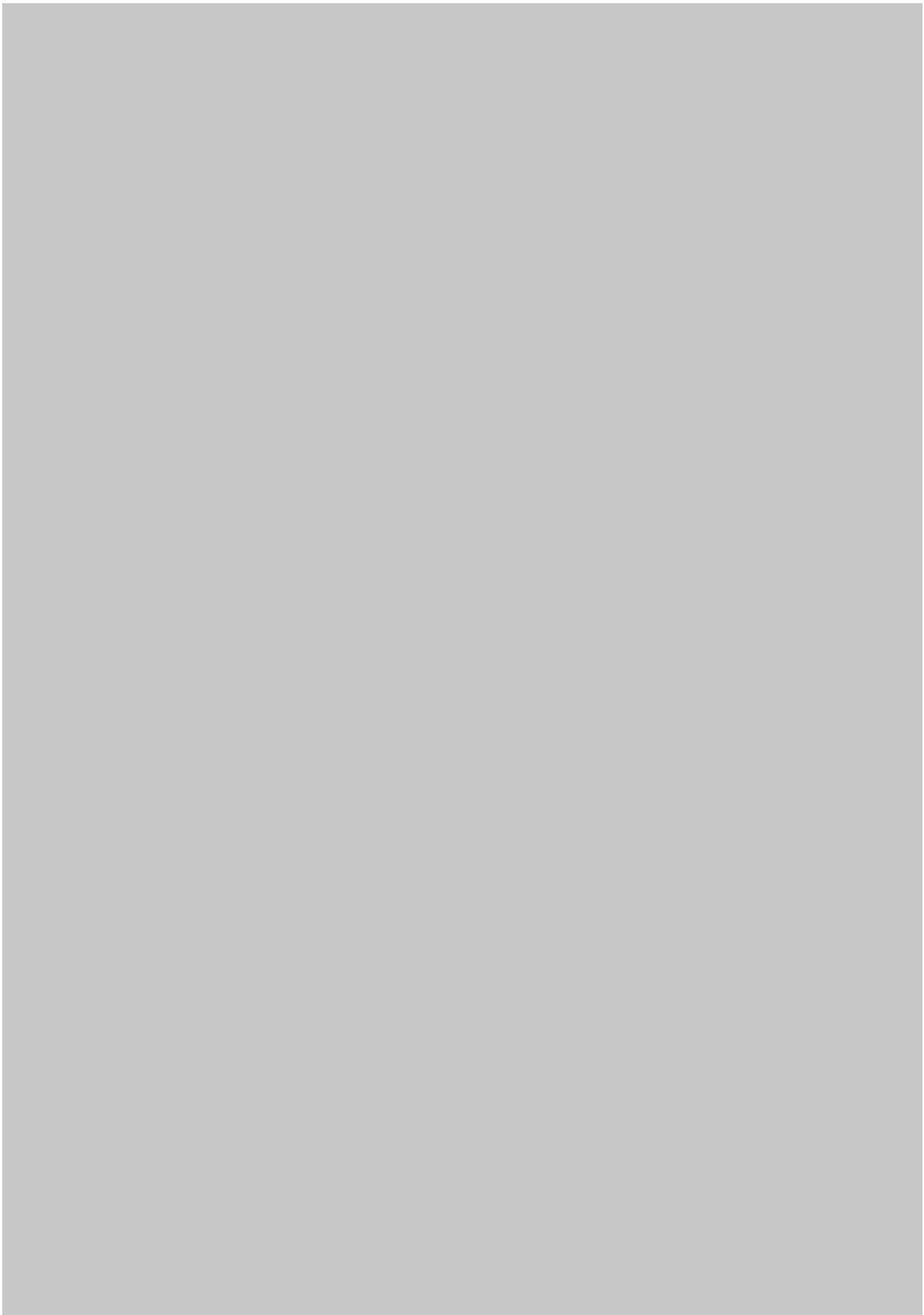
## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA Brasil. Compras de até R\$ 80 mil serão feitas pela prefeitura de SP com pequenas empresas. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/10/prefeitura-de-sao-paulo-fara-compras-de-ate-r-80-mil-em-pequenas-empresas-8143.html>>. Acesso em: 23 mar. 2016.
- CLEMENTE, Ademir; SOUZA, Ivanil Teles de; TAFFAREL, Marinês. Gestão de custos nas micro e pequenas empresas das regiões sul e sudeste de Curitiba. In: XX Congresso Brasileiro de Custos. Anais... Uberlândia, 2013.
- COSTA, Greiner ; DAGNINO, Renato (Orgs.). Gestão estratégica em políticas públicas. Campinas: Alínea, 2013.
- DESCRIÇÃO do E-negócios. Disponível em: <<http://e-negocios.cidadesp.prefeitura.sp.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 24 mar. 2016.
- MOURA, Adriana Maria Magalhães. O papel das compras públicas sustentáveis na economia verde. Desafios do Desenvolvimento – Ipea, Ano 9, ed. 72, jun. 2012.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e contratos administrativos. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- PORTAL BRASIL. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/01/micro-e-pequenas-empresas-ja-tem-incentivos-em-compras-publicas>>. Acesso em: 23 mar. 2016.
- SEBRAE-SP. Características do “candidato” a empreendedor individual no estado de São Paulo. São Paulo: Sebrae, 2009.



## CAPÍTULO XI

### **ERS-640: A PIOR RODOVIA DO RIO GRANDE DO SUL**



Celso André Pinheiro  
José Gomes Júnior  
Marcelo Gayardi Ribeiro  
Orientadora: Táli Pires de Almeida

## **INDICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA**

A qualidade das vias de infraestrutura logística do Estado do Rio Grande do Sul sempre se constitui como pauta política de avaliação do Governo em virtude do Produto Interno Bruto do Estado se constituir a partir do setor primário. Toda da vez que a qualidade média das rodovias estaduais cai muito, o tema predomina nas discussões na imprensa, no Parlamento e no seio da sociedade, constituindo marca negativa para a gestão.

Neste sentido, a qualificação da rodovia ERS-640 como a pior estrada do Rio Grande do Sul e a quinta pior do país naturalmente surge como problema político grave a ser tratado pela administração. Em toda sua extensão, desde o município de São Vicente do Sul, na RS-241, ao norte da região, até a BR-290 em Rosário do Sul, ao sul da mesma localização. A ERS-640 tem aproximadamente 65 quilômetros. Pela localização geográfica e funcionalidade, é considerada uma rodovia de ligação, sendo uma das opções para interligar a região central do estado a Porto Alegre ou até o porto de Rio Grande, ou seja, é usada para fazer a conexão das regiões e o escoamento da produção da riqueza local.

Em recente pesquisa, lançada pela Confederação Nacional do Transporte/CNT (SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE, 2015), esta rodovia

foi classificada como a pior estrada do estado e integrante do quinto pior trecho do país. Para tanto, foram avaliados os seguintes itens:

- a. Pavimento;
- b. Sinalização;
- c. Geometria via;
- d. Estado Geral.

A avaliação destes itens, na pesquisa da Confederação Nacional dos Transportadores-CNT foi crucial para o diagnóstico.

O Departamento de Estrada e Rodagem (DAER/RS), autarquia vinculada à Secretaria dos Transportes do Estado, não dispõe de dados atualizados desta rodovia, mas pelo tipo de pavimento existente no local acredita-se que a contagem que fez parte do projeto de construção registrou um Volume Diário Médio (VDM) de até 500 veículos por dia. Entretanto, hoje sabemos que esse tráfego é maior por conta do aumento da frota e ampliação da produção primária, que impactam nas condições da estrada. A frota que era de 1.917 veículos em 2005, passou para 4.092 unidades. Um aumento de 213,46%.

É por esta rodovia que transita toda produção agropecuária da cidade de Cacequi, a saber:

- a. Soja em grão: 30.390 toneladas;
- b. Trigo em grão: 1.306 toneladas;
- c. Milho em grão: 303 toneladas;
- d. Mandioca: 244 toneladas;
- e. Lenha: 215.500 metros cúbicos.

No que concerne à produção pecuária, ela é composta por 158.005 cabeças de bovinos, 299 bubalinos e 5.084 equinos.

Portanto, é de se notar que este trecho tem um papel preponderante nas vidas daqueles municípios. E pelo estado atual desta rodovia, demonstra que o baixo investimento ao longo dos anos, na manutenção, conservação, aliada ao tipo de pavimentação utilizado quando da sua construção, fez com que a rodovia ERS-640, na pesquisa da CNT, fosse considerada a pior estrada gaúcha.

Esta rodovia teve seu marco conclusivo na gestão do governador Alceu Collares. Sendo construída sobre uma base de solo-cimento, onde a presença de água devido as trincas (pela fadiga do pavimento) causam a

expansividade e o conseqüente rompimento dessa base. Sendo necessário, segundo avaliação de especialistas, novo projeto que contemple a reconstrução de toda a rodovia.

O estado atual de conservação da rodovia é dramático. Num trecho de aproximadamente 40 km (quarenta quilômetros), o DAER marcou e mapeou mais de mil buracos.

### **CONSEQUÊNCIAS E EFEITOS QUE A EXISTÊNCIA E A CONTINUIDADE DO PROBLEMA ESCOLHIDO ACARRETAM**

Conforme demonstrado na justificativa, as conseqüências e efeitos decorrentes da continuidade do problema observado são:

- a. Elevação do custo do frete;
- b. Grande número de acidentes;
- c. Demora no deslocamento;
- d. Baixa infraestrutura de apoio;
- e. Marca negativa pela classificação.

Desse modo, a continuidade do problema aqui declarado constitui a perpetuação de risco à vida e ao patrimônio, em virtude da alta sinistralidade da rodovia; entrave no desenvolvimento econômico regional, em virtude da demora no deslocamento, ampliada pelas péssimas condições da estrada, na elevação do custo de frete e na desassistência dos motoristas; e, politicamente, a manutenção de uma marca negativa em ostentar na malha viária estadual uma rodovia que atingiu a pior marca nos quatro critérios pesquisados. São símbolos muito negativos que atrapalham a avaliação geral do governo, mas principalmente a vida das pessoas e a economia.

É de se registrar que o tema da infraestrutura logística é naturalmente destacado no Rio Grande do Sul em razão do perfil econômico predominantemente agroindustrial, razão pela qual a existência de uma rodovia nas condições da ERS-640 na malha viária gaúcha importa em uma marca negativa muito forte e conseqüente impacto político na imagem da administração estadual.

## **A RODOVIA ERS-640 ESTÁ NA REGIÃO FRONTEIRA OESTE DO RS<sup>1</sup>**

### **Economia da Região**

As atividades mais importantes da região são: o cultivo de arroz que representa 49,5% do setor e a criação de bovinos com 28,5%, sendo que ambos possuem representação significativa também na produção estadual.

A região é responsável por mais de 36% da produção estadual de arroz em casca, com destaque para os municípios de Uruguaiana e Itaqui, que são os maiores produtores, tanto da região como do Estado.

Em segundo lugar, na participação da economia regional, está a agropecuária com 27%.

A indústria é responsável por 17,8% na participação da economia regional.

A seguir, alguns dados dos municípios de Rosário do Sul, Cacequi e São Vicente do sul, segundo o IBGE.

### **Município de Rosário do Sul**

População estimada em 2015: 40.773. Densidade demográfica (hab/km<sup>2</sup>): 9,09.

### **Economia**

É uma cidade praticamente agrícola, que conta com grandes plantações de arroz e soja. Outra cultura que vem se desenvolvendo é o plantio de eucalipto.

Também há a citricultura, pois está instalada no município a indústria de cítricos, visando à exportação de frutas cítricas (aproximadamente 70% da produção). Compreendem dez variedades, sendo cinco de laranjas e cinco de mandarinas. As variedades serão produzidas em diferentes proporções, devido ao alto interesse, atração econômica e mercadológica,

1. [www.seplan.rs.gov.br.../20130730152141perfil\\_frenteira\\_oeste.pdf](http://www.seplan.rs.gov.br.../20130730152141perfil_frenteira_oeste.pdf)

de acordo com o reconhecimento do consumidor e cotação na “Bolsa de Valores” de Valência (Espanha).

### Município de Cacequi

População estimada em 2015: 13.685. Densidade demográfica (hab/km<sup>2</sup>): 5,77.

#### Economia

É uma cidade que está alicerçada na agropecuária, sendo que a principal cultura produzida é a soja, com 30.390 toneladas em 2014.

O Município de Cacequi é o que mais sofre com o estado deplorável da ERS-640, pois está localizado entre as cidades de Rosário do Sul e São Vicente do Sul, sendo que a totalidade de sua produção escoar por esta rodovia.

### Município de São Vicente do Sul

População estimada em 2015: 8.787. Densidade demográfica (hab/km<sup>2</sup>): 7,18.

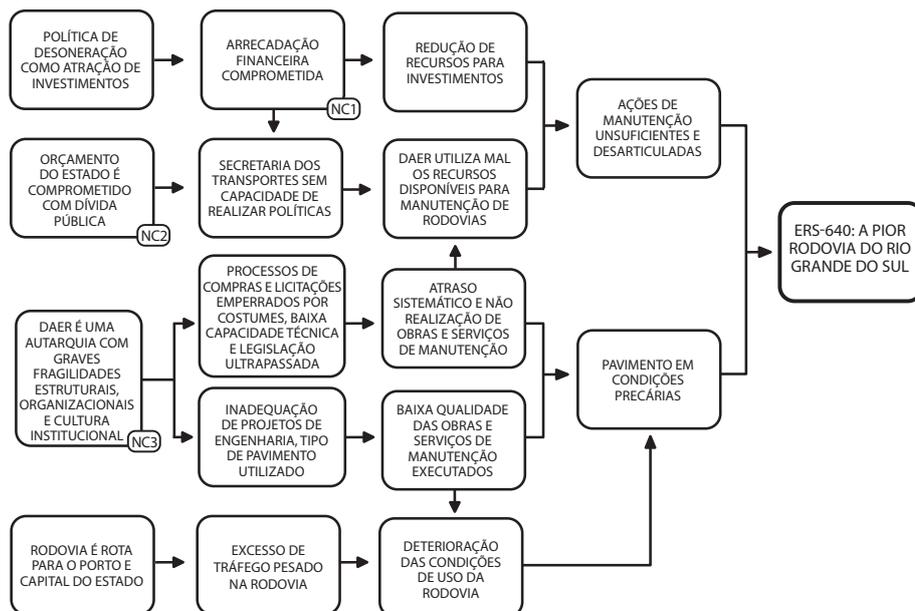
#### Economia

Baseia-se na agricultura e na pecuária. Sendo que a principal cultura produzida é a do arroz, que está em expansão. Hoje, também é crescente o avanço do plantio de soja.

O município também está se tornando um centro universitário regional, no Vale do Jaguarí, devido ao crescimento do Instituto Federal Farroupilha – *campus* de São Vicente do Sul, o qual conta com cursos de Ensino Médio agregado ao Técnico, bem como cursos Superiores e de Pós-graduação.

## FLUXOGRAMA

Ator: Governador do Rio Grande do Sul



## IDENTIFICAÇÃO DOS NÓS EXPLICATIVOS

### NE1 – Política de desoneração como atração de investimentos

A renúncia de receita levada pela desoneração fiscal em conjunto com a sonegação tributária suprimem a capacidade financeira e consequentemente afetam o poder de investimento do ente estatal.

A receita do Estado gaúcho vem sendo comprometida por duas práticas danosas ao erário. Vejamos:

A primeira prática denominada de “guerra fiscal” tem levado os poderes Executivos Estaduais a perderem receitas, cujos retornos são poucos e de longo prazo, quando estas empresas antes mesmo do cumprimento dos contratos protocolam novos pedidos de isenções fiscais. Somente de isenções, foram

concedidos pelo Rio Grande do Sul, em 2013, em torno de R\$ 13,1 bilhões<sup>5</sup>, o que faz alimentar a hegemonia da guerra fiscal nacional, comprometendo sua arrecadação financeira e, por consequência, a redução de recursos. Uma vez que os problemas enfrentados no capitalismo, cuja lógica estabelecida é de apropriação do Estado, dividindo-os em classes sociais, onde a maioria dos serviços públicos está à disposição destes empresários ou de seus grupos.

No que concerne à segunda prática, que trata da sonegação fiscal, o Estado deixou de arrecadar pela falta de fiscalização, somente em 2013, o montante de R\$ 7,8 bilhões em ICMS. O que tem colocado o Estado em 25º lugar na comparação de desempenho de arrecadação de impostos com os demais entes da União. (DE MARTINI, 2015).

## NE2 – Arrecadação financeira comprometida

O pouco que o Estado arrecada já está previamente comprometido com os repasses vinculados, sem sobrar praticamente nenhum recurso livre.

Os apontamentos feitos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, referentes à desoneração fiscal, ilustra de forma cruel a situação caótica vivenciada pelo Estado gaúcho. Na perda de receitas, incluem-se vários problemas nos procedimentos vinculados aos autos de lançamentos realizados, às extinções de créditos tributários, ao controle sobre concessão, fruição de benefícios fiscais e Termos de Acordo para liberação de créditos de ICMS (TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL, 2016a) e (TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL, 2016b).

E para complicar ainda mais o quadro de penúria, o presidente do Sindicato AFOCEFE-RS, Carlos De Martini, em entrevista para Rafaela Barboza do jornalismo Econômico/Noite, afirmou que em uma operação de fiscalização de rotina nos devedores contumazes, 44 empresas que foram fiscalizadas deviam R\$ 163 milhões. Somam-se a elas mais 948 empresas que estão na mesma situação e que devem ao Estado R\$ 3,1 bilhões. (DE MARTINI, 2016).

## NE3 – Redução de recursos para investimentos

Falta ao Rio Grande do Sul espaço fiscal para contrair operações de crédito para investimentos.

Como era de se esperar, um Estado que pratica desoneração fiscal e mostra fragilidade na política de fiscalização de tributos só tem um caminho a seguir: cortar investimentos em alguma área específica.

A crítica aos reduzidos recursos em investimentos nas rodovias sustenta-se quando se analisa a execução orçamentária de 2015, do Departamento de Estrada e Rodagem (DAER) do Rio Grande do Sul, autarquia responsável pelas rodovias do Estado: no grupo de despesa “Investimento”, os valores empenhados são 66% inferiores aos valores de 2005, ou seja, aplica-se menos uma década depois, o que é insignificante em face da importância do papel das rodovias para o engrandecimento da economia, a saber:

AUTARQUIA – DAER – EMPENHADO		
Grupo/Despesa	2005	2015
Investimento	489.359.263,09	293.706.849,46

Fonte: SEFAZ/online. Valores corrigidos pelo IGP-DI de março de 2016.

#### NE4 – Ações de manutenção insuficiente e desarticuladas

Diante do cenário já descrito anteriormente, as ações de manutenção na ERS-640 vêm apresentando iniciativas desarticuladas na medida em que tudo converge para soluções de “Tapa Buracos”. É consenso que tais ações são insuficientes para garantir a plena trafegabilidade da rodovia. As discussões sobre o dilema da rodovia seguem dividindo opiniões em todas as esferas e estão longe de chegar a uma pauta resolutiva.

Ora, esta prática não só coloca as condições da rodovia em cheque como também pode criar um verdadeiro negócio da china, ou seja, a indústria da manutenção “Tapa Buraco” constante, prejudicando as peculiaridades desta região.

#### NE5 – Orçamento do Estado é comprometido com dívida pública

O Estado repassa à União, mensalmente, grande volume da arrecadação por conta do famigerado acordo da dívida pública assinado sob a égide neoliberal dos governos Fernando Henrique Cardoso e Antônio Brito.

A dívida pública fundada vem assombrando o governo do Estado (soma das dívidas com agentes internos e externos), que em 2014 alcançou o patamar dos R\$ 54,79 bilhões, o que significa um crescimento de 8,3% sobre o estoque final do ano anterior. Em apenas quatro anos, o salto foi superior a R\$ 11,5 bilhões por conta de novos empréstimos e da variação do IGP-DI, que é o indexador do contrato com a União, o que vem comprometendo R\$ 3,2 bilhões por ano com os serviços da dívida, envolvendo o pagamento de juros, amortizações e comissões sobre os empréstimos tomados aos entes credores e aos agentes financeiros, ou seja, a retirada do orçamento de 13% da nossa Receita Corrente Líquida (somatório das receitas tributárias de um governo referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais). (TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL, 2016b).

#### NE6 – Secretaria dos Transportes sem capacidade de realizar políticas

O Estado não tem capacidade de liderar, dirigir e implementar políticas públicas de infraestrutura e transporte por razões materiais (falta de recursos) e instrumentais (estrutura administrativa atrasada).

A Secretaria dos Transportes foi constituída pela Lei Nº 14.733, de 15/09/2015, que redefiniu a estrutura administrativa do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, tendo como sua principal competência estabelecer política de transporte do Estado, realizar projetos e estudos próprios da secretaria.

Como se vê, a Lei retro citada estabeleceu um rol de competências à Secretária em questão, porém a falta de investimento em infraestrutura fez com que a localização e os recursos naturais que o Estado oferece não fossem aproveitados adequadamente. Esse nó gótico responde por boa parte da culpa, relacionada à falta de competitividade do Estado.

Para comprovar nossa assertiva, colocamos alguns números que são bastante expressivos das dificuldades logísticas do Estado. (TRANSVIAS, 2016).

- a. Menos de 20% das rodovias estaduais são duplicadas;
- b. Um pouco mais da metade dos acessos municipais é asfaltada;
- c. Apenas 50% da capacidade dos rios aptos ao transporte de carga são utilizados.

### NE7 – DAER utiliza mal os recursos disponíveis para manutenção de rodovias

O Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (DAER) não consegue utilizar de forma racional e eficiente os poucos recursos que dispõe para a manutenção das rodovias estaduais por deficiência técnica e procedimental.

Como era de se esperar, um Estado que pratica desoneração fiscal para atrair investimentos só tem um caminho a seguir: aumentar a capacidade estadual de endividamento e assim buscar novos recursos pela via dos empréstimos, sejam internos ou externos.

Ao constatarmos que os investimentos foram diminuindo nas rodovias estaduais, fomos obrigados a analisar os recursos para manutenção e recuperação das estradas. Neste ponto, a autarquia empenhou R\$ 148.139.274,15 em 2015 (valores corrigidos pelo IGP-DI), ou seja, uma redução de 33 % em relação aos valores de 2005.

AUTARQUIA – DAER – EMPENHADO		
Restauração e Manutenção de Rodovias	197.770.892,45	148.139.274,15

Fonte: SEFAZ/online. Valores corrigidos pelo IGP-DI de março de 2016.

### NE8 – DAER é uma autarquia com graves fragilidades estruturais, organizacionais e cultura institucional

O DAER apresenta um modelo incompatível com suas funções atuais já que dos 11.377 km, da malha rodoviária pavimentada, 5.599 km são de competência federal, os demais 5.777 km pertence ao Estado. (SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE, 2015).

A extensão estadual de 4.902 km está a cargo do Departamento de Estrada e Rodagem do Rio Grande Sul, cuja autarquia está subordinada à Secretaria dos Transportes do Estado, criada por força da Lei n. 750/1937 e suas alterações. Neste ano, fará 79 anos de existência, tendo sido constituído com o viés de construir e conservar estradas pavimentadas no Estado do Rio Grande do Sul e considerado como o marco da expansão das rodovias. Hoje, é produto de uma má gestão, apresentando-se sucateado e

não conseguindo mais cumprir seu desiderato legal. O trecho de 697 km restante está a cargo da Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR) criada pela Lei Estadual 14.033, de 29 de junho de 2012.

Reportagem publicada no *Jornal Zero Hora* (2015) aponta que o DAER tem em seu patrimônio um montante de 947 matrículas de imóveis, dos quais 330 são para moradia, mas há também colônias de férias, ginásios poliesportivos, alojamentos, apartamentos e sedes sociais.

Toda essa imponência se choca com a realidade vivida pelos 2.167 funcionários ativos, que não conseguem atender às demandas do órgão por falta de mobiliário e por máquinas quebradas, paradas por falta de manutenção. Muitas delas corroídas pelo tempo.

AUTARQUIA – DAER – EMPENHADO		
Pessoal e Encargos Sociais	181.773.383,46	251.538.323,33

Fonte: SEFAZ/online. Valores corrigidos pelo IGP-DI de março de 2016.

### NE9 – Processos de compras e licitações emperrados por costumes, baixa capacidade técnica e legislação ultrapassada

O DAER foi perdendo quadros técnicos e sofrendo com a defasagem tecnológica ao longo dos anos e apresenta dificuldade para a reposição de pessoal e estrutura.

Boa parte das rodovias sobre jurisdição do DAER vem apresentando condições de conservação classificadas como: péssima, regular ou ruim. (SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE, 2015). O que demonstra uma má gestão da autarquia em todos os sentidos.

O DAER tem apresentado, ano após ano, piora em sua estrutura: falta de recursos, amarras burocráticas e falta de pessoal, que vêm fragilizando a autarquia, colaborando com a desqualificação das estradas.

Os números refletem o descaso que atravessam governos: entre 2005 e 2015, os investimentos do DAER caíram 66%. O quadro funcional é de 2.167 na ativa, para fiscalizar 4.902 km de rodovias estaduais e vistoriar 821 pontes, o que é humanamente impossível.

O relatório da Força-Tarefa – Grupo de Cooperação instituído pelo Decreto Estadual n. 47.939, de 07 de abril de 2011, na gestão do governador Tarso Genro – concluiu por ampla reforma da entidade, desde os processos de recursos humanos, tramitação interna de procedimentos até a mudança de organograma, no sentido de priorizar a gestão de contratos administrativos, haja vista que o atual modelo ainda contempla uma realidade ultrapassada, quanto a execução direta de obras públicas.

### NE10 – Atraso sistemático e não realização de obras de serviços de manutenção

A malha viária do Rio Grande do Sul apresenta crescente deterioração ao longo do tempo.

A pesquisa da Confederação Nacional do Transporte (CNT), realizada em 2015, demonstra que o estado geral da malha rodoviária pesquisada apresenta um quadro em decadência, na qual os percentuais classificados como ótimo/bom (4,59%), regular de (43,58%) e de ruim/péssimo (51,84%), de 2.944 km da extensão, vem piorando, degradando a imagem do DAER.

ESTADO GERAL	CLASSIFICAÇÃO DAS RODOVIAS					
	EXTENSÃO DA RODOVIAS					
	KM 2013	%	KM 2014	%	KM 2015	%
Ótimo	69	2,7	50	1,9	0	0
Bom	743	29,1	472	18,3	135	4,59
Regular	1.018	39,7	1.108	43	1.283	43,58
Ruim	605	23,7	711	27,6	1.277	43,38
Péssimo	122	4,8	237	9,2	249	8,46
Total	2.557	100,00	2.578	100,00	2.944	100,00

Fonte: CNT – Disponível em: <[www.cnt.org.br](http://www.cnt.org.br)>.

Como vemos, a classificação das rodovias em 2015, conforme tabela acima, apresenta dados piores aos divulgados pela própria CNT 2014, sendo que, desta maneira, concluímos que a autarquia está fragilizada.

### NE11 – Pavimento em condições precárias

Uma autarquia que em seu bojo apresenta graves fragilidades estruturais, organizacionais e cultural institucional, cujo processo de compra e li-

citações são emperrados por costumes, baixa capacidade técnica e calcada numa legislação ultrapassadas, só poderia resultar em atraso sistemático e na não realização de obras e serviços de manutenção.

A baixa qualidade das obras e serviços fez surgir para esta estrada um tipo de pavimento que não respeitou o tipo solo, clima e geografia da região.

O pavimento aplicado foi o flexível, ou seja, cobertura asfáltica, menos rígido cuja vida útil significativamente é menor que o rígido (concreto), implicando maior geração de rejeitos que, por sua vez, não são inteiramente recicláveis. Gerando maior número de intervenções para manutenções requeridas, congestionamentos, consumo de combustíveis e grande de emissões de gases pelos veículos. As constantes operações necessárias de recapeamento dos pavimentos flexíveis causam transtornos e prejuízos ambientais.

Portanto, percebe-se que o pavimento asfáltico tem menor custo de construção nas situações de menor tráfego comercial e que, à medida que os volumes de tráfego aumentam, essa situação deveria ser repensada para numa melhor alternativa.

### NE12 – Inadequação de projetos de engenharia, tipo de pavimento utilizado

O estado do Rio Grande do Sul utiliza, por padrão, cobertura asfáltica sensível e vulnerável ao tráfego pesado.

Em uma rodovia, o pavimento é parte fundamental na qualidade da segurança do tráfego, devendo suportar os efeitos das mudanças climáticas, permitir deslocamento suave, não causar desgaste excessivo dos pneus e nível alto de ruídos, ter estrutura forte, resistir ao fluxo de veículos, permitir o escoamento da água na sua superfície, possuir sistemas de drenagens eficientes, que deem vazão à água da chuva, evitando aquaplanagem e derapagem. Em suma, ter boa resistência.

A Confederação Nacional dos Transportadores (SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE, 2015) aponta que para cumprir as exigências acima, a estrutura do pavimento deve possuir no mínimo de duas camadas (base e revestimento). Porém, conforme exigências do projeto, devem ser cons-

truídas as camadas complementares à base, como: a sub-base, a de reforço do subleito e/ou a camada de regularização.

Portanto, fica latente que a ERS-640 não cumpre as exigências das normas técnicas de construção. O que tem facilitado o processo de deformação da rodovia, resultando em maiores custos, com a reparação desses pavimentos e danos ao patrimônio dos cidadãos.

### NE13 – Baixa qualidade das obras e serviços de manutenção executados

A rodovia em questão necessita de uma revisão do tipo de pavimento utilizado, visando uma maior durabilidade da cobertura asfáltica.

Segundo informações de engenheiros, a rodovia ERS-640 foi construída sob uma base denominada de “solo-cimento”, por ser alternativo e de baixo custo, obtido pela mistura de solo, água e um pouco de cimento. A massa compactada endurece com o tempo, em poucos dias ganha consistência e durabilidade suficientes. Nela foram colocados os revestimentos e camadas de asfalto e, assim, em tempo rápido, foi construída a pior rodovia do estado.

Esta composição solo-cimento nada mais é do que uma mistura de cimento, água e solo, na qual a matéria prima é a areia argilosa, onde há maior quantidade de areia e menor de argila.

### NE14 – Rodovia é rota para o porto e capital do Estado

A ERS-640 se serve como caminho para o escoamento regional da produção primária, suportando alto impacto de tráfego pesado.

O Estado brasileiro fez a opção pela modalidade rodoviária como principal meio de transporte de carga, isto não é novidade, pois foi um fenômeno que iniciou na década de 1950, tendo como base a expansão da indústria automobilística, associada aos baixos preços dos combustíveis derivados do petróleo em detrimento da ferrovia.

Esta região era atendida por uma malha ferroviária de boa qualidade, porém o deslocamento até o porto de Rio Grande ou até a capital era de-

morada, o que não atendia ao desenvolvimento econômico da região e do estado. Tornou-se então necessária a construção de 65 km de rodovia para unir a BR-290 e a RS-241.

### N15 – Excessivo de tráfego pesado na rodovia

A rodovia ERS-640, objeto deste estudo, está localizada na região central e serve principalmente para escoar a produção agropecuária da cidade de Cacequi (IBGE, 2016), que fica às margens da estrada, a saber:

- a. Soja em grão: 30.390 toneladas;
- b. Trigo em grão: 1.306 toneladas;
- c. Milho em grão: 303 toneladas;
- d. Mandioca: 244 toneladas;
- e. Lenha: 215.500 metros cúbicos.

No que concerne à produção pecuária, ela é composta de 158.005 cabeças de bovinos, 299 bubalinos e 5.084 equinos.

Como já foi mencionado, a rodovia em toda sua extensão, desde o município de São Vicente do Sul na RS-241, ao norte da região, até a BR-290 em Rosário do Sul, tem aproximadamente 65 quilômetros. Pela localização geográfica, deveria ser em virtude de sua funcionalidade considerada uma rodovia de ligação, já que há uma produção agropastoril nas demais cidades atendidas pela malha rodoviária. Sendo uma das opções para interligar a região central do estado a Porto Alegre ou até o porto de Rio Grande, ou seja, é usada para fazer a conexão das regiões e o escoamento da produção e da riqueza local.

A ERS-640 suporta alto trânsito de caminhões, em especial em períodos de safras, o que acelera o desgaste do pavimento.

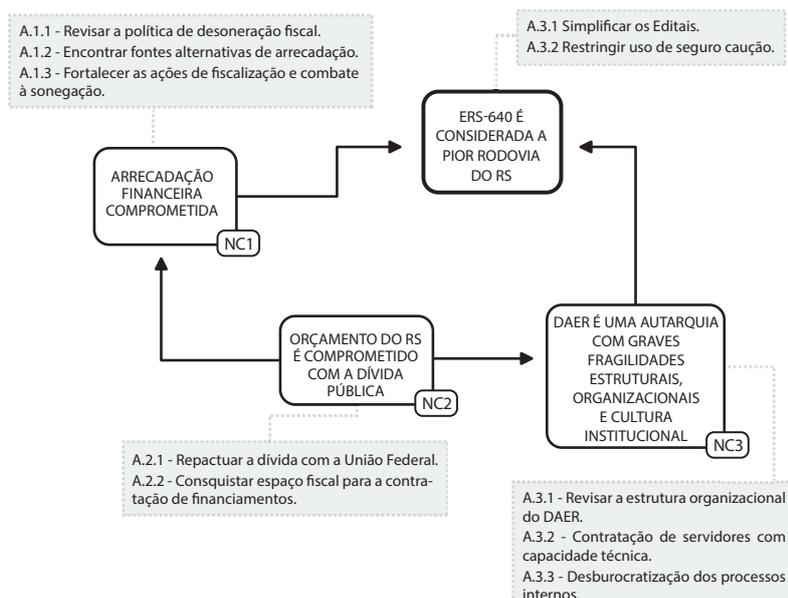
A extensão da malha pesquisada representa 0,32% das rodovias estaduais pavimentadas do estado e recebem 500 veículos diariamente em média (VMD – aplicado na sua construção). Por ela circula toda carga pesada da produção agropecuária do município de Cacequi, o que ocasionou a ruptura do assoalho do asfalto, devido à infiltração da base. Desta maneira, vários cidadãos utilizam outra rota para fugir das péssimas condições de trafegabilidade da rodovia ERS-640.

## NE16 – Deterioração das condições de uso da rodovia

O atual estado desta estrada contribui significativamente para a elevação do índice de sinistralidade, em especial aquelas com registros de vítimas fatais.

Nota-se que pelo produto aplicado na base (solo-cimento) da construção da rodovia e por consequência da fadiga do revestimento, ou seja, rachaduras do asfalto, pelo alto volume de chuvas e tráfego pesado, o resultado só seria este: uma estrada totalmente destruída, cara na sua manutenção e promotora de acidentes e mortes, o que só será resolvido com a construção de uma nova rodovia, dentro dos padrões que possam garantir o escoamento do desenvolvimento da região e da segurança dos usuários.

### ÁRVORE DO PROBLEMA



### Identificação dos nós críticos

Segundo Costa e Dagnino (2013), para uma gestão se considerar efetivamente estratégica, se impõe que a ação político-administrativa se dê de forma

comprometida, precisa e operacional. A metodologia aqui empregada impõe que a situação-problema seja equacionada em uma cadeia de causas e consequências. A cada uma das causas denominamos um nó explicativo nos termos do descrito acima. Dentre esses nós explicativos, ou seja, dessas causas, podemos destacar e evidenciar alguns cuja atenção precisará ser mais intensa e que podem ser diretamente tratados pelo ator que declara o problema com alto grau de eficiência prática. São os chamados nós críticos.

Dentre os 15 nós explicativos que elencamos neste estudo de caso, indicamos a presença de três nós críticos, quais sejam: os nós explicativos de números 2, 5 e 8, ou seja, “Arrecadação financeira comprometida”, “Orçamento do RS comprometido com a dívida pública” e “DAER é uma autarquia com graves fragilidades estruturais, organizacionais e cultura institucional”.

São causas em que há efetiva governabilidade do ator que declara o problema. Suas soluções influirão substancialmente na melhoria da situação analisada e há oportunidade para levar adiante o implemento de ações capazes de solucionar tais situações.

Costa e Dagnino (2013) afirmam que “para melhor precisar um nó crítico é preciso descrevê-lo de forma a torná-lo monitorável e restringir a ambiguidade possível nas interpretações a ele referidas. Com a seleção dos nós críticos de uma cadeia explicativa do problema (ou situação), enfim, o diagnóstico está concluído.”

Senão, vejamos: conforme será destacada nas tabelas a seguir, a solução da situação-problema seria a recuperação da ERS-640 para que deixe de ser a pior rodovia do estado do Rio Grande do Sul. Para deixar essa condição, se impõe a execução de um programa de recuperação da rodovia, que por sua vez somente pode ser levado a efeito mediante a garantia de recursos financeiros e capacidade gerencial e operacional do Estado do Rio Grande do Sul, pela administração direta e indireta.

Neste diapasão, dos três nós críticos elencados, dois dizem respeito à capacidade financeira do Estado e um à capacidade gerencial e operacional da autarquia diretamente responsável pela manutenção da rodovia.

Dessa forma, ao abordarmos a “Arrecadação financeira comprometida”, compreendemos que a arrecadação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul não faz frente às necessidades de sua população, de modo que se impõe a necessida-

de de aumentar essa arrecadação, seja pela revisão da política de desonerações, seja pela recuperação de créditos fiscais sonegados ou ainda pelo encontro de fontes alternativas. A solução deste nó dotará a máquina pública de recursos suficientes a serem investidos na rodovia, havendo plenas possibilidades de obter-se êxito dentro do mandato, já que existe alta governabilidade sobre o tema, de modo que se materializa de modo efetivo como nó crítico, dentro dos padrões impostos pela metodologia aplicada ao caso. Da mesma forma, diminuir o comprometimento do orçamento do Estado com a dívida pública, quer pela renegociação com a União Federal, através da diminuição da parcela, quer pelo aumento do espaço fiscal. A consequente obtenção de capacidade de endividamento para contrair crédito junto a entidades de fomento, com vistas a aumentar o investimento público em infraestrutura rodoviária, implicará em imediata possibilidade de destinar recursos públicos à reconstrução da pior estrada do Rio Grande do Sul, nosso problema. Há alta governabilidade sobre o caso. O momento político se mostra adequado e suficiente para tomada de medidas necessárias à solução do nó crítico, bem como, ao solucioná-lo, impactará alta e positivamente numa solução favorável ao caso em estudo. No caso de não lograr êxito, a tentativa de ampliação do espaço fiscal para contratação de novas operações de crédito para investimentos em infraestrutura logística, à concessão da ERS-640 à Empresa Gaúcha de Rodovias-EGR, para administração do trecho sob o regime de pedágio comunitário, com baixo custo tarifário e controle social, ainda que inicialmente antipática, é uma medida alternativa viável, mediante campanha de conscientização e articulação com a Associação dos Usuários de Rodovias Pedagiadas e Comunitárias (ASURCOM) e o Sindicato dos Transportadores Autônomos do Rio Grande do Sul (SETSSERGS).

O terceiro nó crítico destacado, qual seja: a reforma estrutural do Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens, responsável pela execução de obras e manutenção de rodovias estaduais no Rio Grande do Sul, se destaca por ser um nó efetivamente operacional. Hoje, o DAER é um gargalo administrativo quase que intransponível, na medida em que sua estrutura não dá conta de executar as tarefas necessárias para a mudança de realidade aqui pretendida. A revisão do arcabouço normatiza a alteração da estrutura funcional e a contratação de novos e qualificados servidores, ou seja, o desenlace

do nó, por si somente, implicará em aumento de capacidade efetiva de realização do órgão. Pode ser feito num espaço de tempo curto e adequado e depende somente do ator que declara o problema e suas relações político-institucionais, configurando nó crítico nos termos da metodologia em estudo.

### Nós críticos e ações para solucionar o problema

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NC1 - Arrecadação financeira comprometida.	A.1.1 - Revisar a política de desoneração fiscal. A.1.2 - Encontrar fontes alternativas de arrecadação A.1.3 - Fortalecer as ações de fiscalização e combate à sonegação.	R.1.1 - Ampliar a arrecadação fiscal em R\$ 1bi/ano. R.1.2 - Arrecadar R\$400mi/ano em novas receitas. R.1.3 - Recuperar R\$600mi/ano em divisas evadidas.
NC2 - Orçamento do Estado comprometido com a dívida pública.	A.2.1 - Repactuar a dívida com a União Federal. A.2.2 - Conquistar espaço fiscal para contratação de financiamentos ou conceder a rodovia à EGR.	R.2.1 - Reduzir a parcela da dívida de 13% para 6%
NC3 - Daer é uma autarquia com graves fragilidades estruturais, organizacionais e cultura institucional.	A.3.1 - Revisar a estrutura organizacional do Daer. A.3.2 - Contratação de servidores com capacidade técnica. A.3.3 - Desburocratização dos processos internos.	R.3.1 - Remodelar a autarquia. R.3.2 - Contratar 25 advogados, 15 contadores e 60 engenheiros. R.3.3 - Reduzir tempo médio de tramitação dos procedimentos internos em 60% do prazo.

## PLANO DE AÇÃO

### NC 1 – Arrecadação Financeira Comprometida

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.1.1 - Revisar a política de desoneração fiscal	1.1.1 - Criar, por Portaria, Grupo de Trabalho para compilação e depuramento das concessões de desoneração fiscal dirigida e levantamento de cenário das desonerações universais. 1.1.2 - Valorizar atividades que aqueçam a economia e ampliem a arrecadação de ICMS pelo consumo; 1.1.3 - Cancelar desonerações de atividades que não contribuam com a ampliação da arrecadação.	Técnicos da Secretaria da Fazenda, Secretaria de Planejamento, Secretaria Geral de Governo, Gabinete do Governador e Procuradoria-Geral do Estado	30 dias a contar da publicação da Portaria	Subsecretário Estadual da Receita – Secretaria da Fazenda
A.1.2 - Encontrar fontes alternativas de arrecadação	1.2.1 - Criar, por portaria, Grupo de Trabalho para analisar potenciais tributos não arrecadados. 1.2.2 - Analisar a possibilidade de gravar parte do orçamento com destinação específica para manutenção de estradas 1.2.3 - Levantar trechos com potencial interesse para concessão à Empresa Gaúcha de Rodovias, para pedagiamento.	Técnicos da Secretaria da Fazenda, Secretaria de Planejamento, Secretaria Geral de Governo, Gabinete do Governador, Secretaria de Transportes, Daer e Procuradoria Geral do Estado, Diretor Presidente da EGR	90 dias a contar da publicação da portaria	Secretário-Geral de Governo
A.1.3 - Fortalecer as ações de fiscalização e combate à sonegação.	1.3.1 - Elaborar diagnóstico da evasão fiscal. 1.3.2 - Ampliar o número de postos de fiscalização no interior do RS. 1.3.3 - Ajustar convênios e termos de parceria com municípios para cooperação na fiscalização.	1.3.1 - Criar Grupo de Trabalho, por Ordem de Serviço, entre técnicos da receita e do tesouro. 1.3.2 - Solicitar nomeação de aprovados em concurso para Agente do Tesouro do Estado. 1.3.3 - Elaborar termo padrão de convênio	1.3.1 - 30 dias a contar da Ordem de Serviço 1.3.2 - 60 dias 1.3.3 - 15 dias	1.3.1 - Secretário da Fazenda 1.3.2 - Secretário da Administração e Recursos Humanos 1.3.3 - Procurador-Geral do Estado

## NC2 – Orçamento do RS comprometido com a dívida pública

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.2.1 - Repactuar a dívida com a União Federal.	2.2.1 - Diminuir o comprometimento da receita do RS com a dívida, reduzindo o valor da parcela e o saldo devedor pela mudança de indexador.	Articulação com outros governadores e com o governo federal.	Atual exercício financeiro	Governador e Secretário da Fazenda
A.2.2 - Conquistar espaço fiscal para contratação de financiamentos.	2.2.1 - Elaborar, em grupo executivo de trabalho, cartas-consulta para contrair financiamentos a baixo juro em órgãos de fomento nacionais e internacionais, para investir na malha viária e/ou elaborar plano de concessões à EGR.	Técnicos da Secretaria da Fazenda, Secretaria de Planejamento, Secretaria Geral de Governo, Gabinete do Governador, Secretaria de Transportes, Daer e Procuradoria Geral do Estado. Diretor Presidente da EGR	90 dias a contar da publicação da portaria.	Secretário-Geral de Governo e Secretário de Planejamento

## NC3 – DAER é uma autarquia com graves fragilidades estruturais, organizacionais e cultura institucional

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.3.1 - Revisar a estrutura Organizacional do Daer	3.1.1 - Revisar o trabalho de redesenho da autarquia indicado no Relatório da Força-Tarefa do Daer (2011) e nas avaliações do Comitê de Análise de Gargalos (2012). 3.1.2 - Adequar a estrutura hoje existente, voltada para a execução de obras, para a realidade atual de gestão de contratos.	3.1.1 - Grupo de trabalho, criado por portaria, com Daer, Secretaria de Transportes, Secretaria Geral de Governo, Casa Civil e Gabinete do Governador 3.1.2 - Editar Mensagem Legislativa contendo Projeto de Lei de Reforma Administrativa do Daer.	3.1.1 - 30 dias a contar da publicação da portaria 3.1.2 - 10 dias, a contar do resultado do GT indicado no item 3.1.1	3.1.1 - Secretário-Geral de Governo 3.1.2 - Secretário Chefe da Casa Civil
A.3.2 - Contratação de servidores com capacidade técnica	3.2.1 - Dotar a autarquia de advogados, contadores e engenheiros, garantindo a capacidade de gerir contratos.	3.2.1.1 - Aprovação do Projeto de Lei de Reforma Administrativa do Daer. 3.2.1.2 - Realização de concurso público. 3.2.1.3 - Encaminhamento de Mensagem Legislativa contendo projeto de lei autorizativo para contratação emergencial dos técnicos descritos no item 3.2.1, enquanto não for realizado o concurso público	3.2.1.1 - Imediato 3.2.1.2 - 90 dias a contar da aprovação do Projeto de Lei citado no item 3.2.1.3 - 3 dias a contar da aprovação do Projeto de Lei citado no item	Secretário de Administração e Recursos Humanos, Secretário Chefe da Casa Civil e Diretor-Presidente do Daer
A.3.3 - Desburocratização dos Processos interno	3.3.1 - Revisão do arcabouço Normativo do Daer levantado pela Força-Tarefa (2011) e pelo Comitê de Análise de Gargalos (2012) 3.3.2 - Diminuição dos prazos dos processos internos para garantir eficiência e agilidade, através de edição de Decreto com regras internas e fluxo de trabalho	Grupo de trabalho, criado por Portaria, com técnicos do Daer, Casa Civil, Secretaria-Geral de Governo, Gabinete do Governador e Procuradoria-Geral do Estado	90 dias a contar da Publicação da portaria para ambas as tarefas	Diretor Presidente do Daer

## ANÁLISE DE ATORES

### Ação 1.1 – Repactuar a dívida com a União Federal

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Secretário da Fazenda do RS	Chefia a Fazenda do RS	Lei de Responsabilidade Fiscal Baixíssimo fluxo de caixa Alto endividamento	Elaborando cenários com base em alterações nos critérios de cobranças da dívida Auxiliando na negociação técnico-política com os demais atores	Dificuldade em manter o foco na ação pela exigência de atenção para demais atribuições do cargo	Aliado de confiança
A.2 - Governador do RS	Chefe do Poder Executivo, do Estado e do Governo	Amarras políticas Compromisso com programa de governo	Dando peso político às negociações e liderando o pleito junto ao Governo Federal	Excesso de cautela com objetivo de preservar sua imagem pública	É o líder da ação
A.3 - Ministro da Fazenda	A Fazenda Pública do país	Lei de Responsabilidade Fiscal Compromisso com o superavit primário	Indicando caminhos	Endurecendo alternativas	Argumentando compensações
A.4 - Presidente da República	Chefe do Poder Executivo do país	Lei de Responsabilidade Fiscal Compromisso com o superavit primário Compromisso com os programas sociais federais	Abrindo mão de receita em favor dos entes federados devedores, seja por meio de flexibilização dos critérios de cobrança, seja pela liberação de compensações por outras fontes	Endurecendo a negociação em nome do resultado primário sob alegação de preservação dos programas federais	Pressão política
A.5 - Demais Governadores	Chefes dos executivos de outros entes federados	Amarras políticas Compromisso com programa de governo	Imprimindo peso Político	Estabelecendo Negociações bilaterais com o governo federal e enfraquecendo a negociação coletiva	Mantendo diálogo

### Ação 1.2 – Encontrar fontes alternativas de arrecadação

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Secretário da Fazenda do RS	Chefia a Fazenda do RS	Lei de Responsabilidade Fiscal Baixíssimo fluxo de caixa Alto endividamento	Elaborando cenários com base em alterações nos critérios de cobranças da dívida Auxiliando na negociação técnico-política com os demais atores	Dificuldade em manter o foco na ação pela exigência de atenção para demais atribuições do cargo	Aliado de confiança
A.2 - Governador do RS	Chefe do Poder Executivo, do Estado e do Governo	Amarras políticas Compromisso com programa de governo	Liderando Discussões intersetoriais	Excesso de cautela com objetivo de preservar sua imagem pública	É o líder da ação
A.3 - Secretário de Planejamento do RS	Chefia o Orçamento do Estado	Compromisso com PPA/LDO/LOA Amarras políticas	Elaborando estudos de cenários orçamentários	Compromisso com o que está orçado	Aliado de confiança
A.4 - Secretário-Geral de Governo	Coordena as ações do Governo	Compromisso com o conjunto de projetos estratégicos	Articulando o entendimento entre os atores	Compromisso com a carteira de projetos estratégicos	Argumentando tecnicamente e exercendo pressão política e social

### Ação 1.3 – Fortalecer as ações de fiscalização e combate a sonegação

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1.- Secretário da Fazenda do RS	Chefia a Fazenda do RS	Lei de Responsabilidade Fiscal Baixíssimo fluxo de caixa Alto endividamento	Elaborando cenários com base em alterações nos critérios de cobranças da dívida Auxiliando na negociação técnico-política com os demais atores	Dificuldade em manter o foco na ação pela exigência de atenção para demais atribuições do cargo	Aliado de confiança
A.2 - Governador do RS	Chefe do Poder Executivo, do Estado e do Governo	Amarras políticas Compromisso com programa de governo	Liderando discussões intersetoriais	Excesso de cautela com objetivo de preservar sua imagem pública	É o líder da ação
A.3 - Secretário de Planejamento do RS	Chefia o Orçamento do Estado	Compromisso com PPA/LDO/LOA Amarras políticas	Elaborando estudos de cenários orçamentários	Compromisso com o que está orçado	Aliado de confiança
A.4 - Secretário-Geral de Governo	Coordena as ações do Governo	Compromisso com o conjunto de projetos estratégicos	Articulando o entendimento entre os atores	Compromisso com a carteira de projetos estratégicos	Argumentando tecnicamente e exercendo pressão política e social

### Ação 2.1 – Repactuar a dívida com a União

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1.- Secretário da Fazenda do RS	Chefia a Fazenda do RS	Lei de Responsabilidade Fiscal Baixíssimo fluxo de caixa Alto endividamento	Elaborando cenários com base em alterações nos critérios de cobranças da dívida Auxiliando na negociação técnico-política com os demais atores	Dificuldade em manter o foco na ação pela exigência de atenção para demais atribuições do cargo	Aliado de confiança
A.2 - Governador do RS	Chefe do Poder Executivo, do Estado e do Governo	Amarras políticas Compromisso com programa de governo	Dando peso político às negociações e liderando o pleito junto ao Governo Federal	Excesso de cautela com objetivo de preservar sua imagem pública	É o líder da ação
A.3 - Ministro da Fazenda	A Fazenda Pública do país	Lei de Responsabilidade Fiscal Compromisso com o superávit primário	Indicando caminhos alternativos para compensações pelas perdas dos Estados	Endurecendo a negociação em nome da garantia de resultado primário fiscal positivo para a União	Argumentando tecnicamente e exercendo pressão social e política
A.4 - Presidente da República	Chefe do Poder Executivo do país	Lei de Responsabilidade Fiscal Compromisso com o superávit primário Compromisso com os programas sociais federais	Abrindo mão de receita em favor dos entes federados devedores, seja por meio de flexibilização dos critérios de cobrança, seja pela liberação de compensações por outras fontes	Endurecendo a negociação em nome do resultado primário sob alegação de preservação dos programas federais	Pressão política
A.5 - Demais Governadores	Chefes dos executivos de outros entes federados	Amarras políticas Compromisso com programa de governo	Imprimindo peso político	Estabelecendo negociações bilaterais com o governo federal e enfraquecendo a negociação coletiva	Mantendo diálogo

## Ação 2.2 – Conquistar espaço fiscal para a contratação de financiamentos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Secretário da Fazenda do RS	Chefia a Fazenda do RS	Lei de Responsabilidade Fiscal Baixíssimo fluxo de caixa Alto endividamento	Elaborando pareceres que apontem a existência de capacidade de endividamento	Dificuldade em manter o foco na ação pela exigência de atenção para demais atribuições do cargo Temor em exceder o endividamento e inviabilizar o fluxo de caixa	Aliado de confiança
A.2 - Secretário de Planejamento	Chefia o Orçamento do Estado	Amarras políticas Compromisso com programa de governo	Elaborando os Documentos técnicos que guarnecem as cartas-consulta	Pleitos de outros Órgãos Compromisso com a execução do que está orçado	Aliado de confiança
A.3 - Secretário-Geral de Governo	Coordenada as ações de governo	Compromisso com o conjunto dos projetos estratégicos	Articulando o entendimento entre os atores	Compromisso com a carteira de projetos estratégicos	Argumentando tecnicamente e exercendo pressão social e política
A.4 - Chefe de Assessoria do Gabinete do Governador	Representar o Governador e relatar deliberações e estratégias ao Chefe do Executivo	Conhecimento superficial do tema Necessidade de acompanhamento de múltiplos compromissos	Fornecendo as diretrizes e linhas de pensamento do Governador	Repesando deliberações por conta do acúmulo de matérias que acompanha	Discutir prévia e oportunamente a estratégia da Secretaria
A.5 - Diretor-Presidente do Daer	Dirige a Autarquia que administra as rodovias	Acúmulo de Trabalho Pressão da corporação contra mudanças estruturais	Prestando as informações de como se processam os processos decisórios internos e influenciando na mudança de cultura do órgão	Levando informações antecipadamente à corporação Negociando flexibilização das decisões tomadas no tema com a corporação	Monitoramento permanente
A.6 - Procurador-Geral do Estado	Dirige o órgão de representação jurídica do Estado	Prioriza ações judiciais em detrimento de trabalhos extrajudiciais	Agilizando a elaboração dos documentos jurídicos (editais, contratos, convênios, pareceres etc.)	Retardando a produção dos documentos	Conversar com o Gabinete do Governador e pedir que interceda
A.7 - Diretor-Presidente da EGR	Preside a Empresa Gaúcha de Rodovias	Dificuldade em justificar novos pedagiamentos no RS	Elaborando plano de negócios para a ERS-640 que justifiquem o pedagiamento	Assustando a população Interesse no potencial impacto financeiro na vida dos usuários da rodovia	Articular previamente as ações e pronunciamentos, usando o Chefe da Casa Civil como interlocutor
A.8 - Presidente da Asurcom	Preside a Associação dos Usuários de Rodovias Pedagiadas e Comunitárias	Pressão da base para não permitir a ampliação dos trechos pedagiados no RS	Com dados que o convençam de que é mais econômico pagar pedágio do que manutenção dos veículos	Mobilizando a população contra o pedagiamento.	Reuniões com a diretoria para esclarecer a situação.
A.9 - Presidente do Settsersgs	Dirige o Sindicato dos Transportadores Autônomos do RS	Dever de ofício de protestar contra o encarecimento dos custos de logística rodoviária, em especial com o pedagiamento de novos trechos	Com dados que o convençam de que é mais econômico pagar pedágio do que manutenção dos veículos	Mobilizando a população contra o pedagiamento	Reuniões com a diretoria para esclarecer a situação

### Ação 3.1 – Revisar a estrutura organizacional do DAER

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. - Diretor-Presidente do Daer	Dirige a Autarquia que administra as rodovias	Acúmulo de trabalho Pressão da corporação contra mudanças estruturais	Prestando as informações de como se processam os processos decisórios internos e influenciando na mudança de cultura do órgão	Levando informações antecipadamente à corporação Negociando flexibilização das decisões tomadas no tema com a corporação	Monitoramento permanente
A2. - Secretário-Geral de Governo	Coordena as ações do Governo	Compromisso com o conjunto dos projetos estratégicos	Articulando o entendimento entre os atores	Compromisso com a carteira de projetos estratégicos	Argumentando tecnicamente e exercendo pressão social e política
A3. - Secretário Chefe da Casa Civil	Coordena as relações institucionais do Governo	Compromisso com as pactuações políticas	Garantindo apoio da base parlamentar para as alterações	Estabelecer compromissos políticos que limitem ou impeçam a revisão estrutural da autarquia	Argumentando tecnicamente e exercendo pressão política
A4. - Chefe de Assessoria do Gabinete do Governador	Representar o Governador e relatar deliberações e estratégias ao Chefe do Executivo	Conhecimento superficial do tema Necessidade de acompanhamento de múltiplos compromissos	Fornecendo as diretrizes e linhas de pensamento do Governador	Represando deliberações por conta do acúmulo de matérias que acompanha	Discutir prévia e oportunamente a estratégia da Secretaria

### Ação 3.2 – Contratação de servidores com capacidade técnica

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. - Diretor-Presidente do Daer	Dirige a Autarquia que administra as rodovias	Acúmulo de Trabalho Pressão da corporação contra mudanças estruturais	Prestando as informações de como se processam os processos decisórios internos e influenciando na mudança de cultura do órgão	Levando informações antecipadamente à corporação Negociando flexibilização das decisões tomadas no tema com a corporação	Monitoramento permanente
A.2 - Secretário de Administração e Recursos Humanos	Dirige o coração administrativo do Governo	Amarras políticas Compromisso com programa de governo	Adoção dos trâmites burocráticos para admissão de servidores tanto concursados como emergenciais	Acúmulo de trabalho Limitações de atendimento de demanda pelo baixo contingente operacional	Aliado de confiança
A.3 - Secretário Chefe da Casa Civil	Coordena as Relações institucionais do Governo	Compromisso com as pactuações políticas	Garantindo apoio da base parlamentar para as alterações	Estabelecer Compromissos políticos que limitem ou impeçam a revisão estrutural da autarquia	Argumentando tecnicamente e exercendo pressão política
A.4 - Procurador-Geral do Estado	Dirige o órgão de representação jurídica do Estado	Prioriza ações judiciais em detrimento de Trabalhos extrajudiciais	Agilizando a elaboração dos documentos jurídicos (editais, contratos, convênios, pareceres etc.)	Retardando a produção dos documentos	Conversar com o Gabinete do Governador e pedir que interceda

### Ação 3.3 – Desburocratização dos processos internos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Diretor-Presidente do Daer	Dirige a Autarquia que administra as rodovias	Acúmulo de trabalho Pressão da corporação contra mudanças estruturais	Prestando as informações de como se processam os processos decisórios internos e influenciando na mudança de cultura do órgão	Levando informações antecipadamente à corporação Negociando flexibilização das decisões tomadas no tema com a corporação	Monitoramento permanente
A.2 - Secretário Geral de Governo	Coordenada as ações de governo	Compromisso com o conjunto dos projetos estratégicos	Articulando o entendimento entre os atores	Compromisso com a carteira de projetos estratégicos	Argumentando tecnicamente e exercendo pressão social e política
A.3 - Secretário Chefe da Casa Civil	Coordena as Relações Institucionais do Governo	Compromisso com as pactuações políticas	Garantindo apoio da base parlamentar para as alterações	Estabelecer compromissos políticos que limitem ou impeçam a revisão estrutural da autarquia	Argumentando tecnicamente e exercendo pressão política
A.4 - Procurador-Geral do Estado	Dirige o órgão de representação jurídica do Estado	Prioriza ações judiciais em detrimento de trabalhos extrajudiciais	Agilizando a elaboração dos documentos jurídicos (editais, contratos, convênios, pareceres etc.)	Retardando a produção dos documentos	Conversar com o Gabinete do Governado e pedir que interceda

## ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Sim, existem riscos políticos e sociais a serem enfrentados em função da priorização do projeto, em especial a diminuição de recursos para programas sociais.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Há risco político de rejeição das medidas de alteração da estrutura administrativa do Daer. Há risco jurídico por conta de atraso em processos de elaboração de editais, contratos, convênios e minuta de projetos de lei e de decretos.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O principal risco é não lograr êxito na repactuação da dívida pública, cuja consequência imediata é a não disponibilização de espaço fiscal do RS para contrair novas operações de crédito e inviabilizar o investimento em rodovia. A alternativa seria então a concessão de trechos de rodovias à Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR).
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Sim, o Estado detém praticamente todos os recursos para viabilizar o projeto, a exceção do espaço fiscal. Porém, na hipótese de não lograr êxito nessa medida, há a alternativa da concessão de trechos para exploração da EGR mediante pedágios comunitários, com controle público e social.
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, existem riscos políticos e sociais a serem enfrentados em função da priorização do projeto, em especial a diminuição de recursos para programas sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se vê, a classificação da ERS-640 como a “pior” rodovia do estado do Rio Grande do Sul, em toda sua extensão, desde o município de São Vicente do Sul na RS-241, ao norte da região, até a BR-290 em Rosário do Sul, ao sul da mesma localização, se deu com base em critérios

objetivos de análise, porém decorre da opção e do modelo de gestão da coisa pública adotada pelo Estado do Rio Grande do Sul, especialmente após a Reforma Gerencial (neoliberal) levada a efeito pelo ex-governador Antonio Britto, que perpetrou uma espécie de programa-piloto para testes e implementação em âmbito nacional pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

A situação financeira, publicamente divulgada do Estado gaúcho, registra historicamente uma baixa capacidade de investimentos em função, especialmente, da dívida pública fundada (soma das dívidas com agentes internos e externos) na ordem de R\$ 54,79 bilhões e que consome 13% da Receita Corrente Líquida. Este cenário agregado a uma série de programas de desoneração fiscal, também implementados a partir da gestão de Antonio Britto, que abriu mão do montante de R\$ 13,1 bilhões em ICMS e R\$ 7,8 bilhões em sonegação do mesmo tributo em 2013. Esses dois fatores suprimem peremptoriamente a capacidade de investimento do Estado do Rio Grande do Sul.

Dito isso, nota-se que a esse Estado do Rio Grande do Sul se impõem a renegociação da dívida pública fundada com a União Federal e a revisão de sua política de desoneração fiscal, tudo isso aliado ao combate à sonegação e desenvolvimento de novas fontes alternativas de arrecadação.

Neste cenário, a liderança do senhor governador do Estado em articulação com os demais governadores e prefeitos das grandes capitais (também detentores de dívida pública fundada para com a União Federal), na composição de uma frente de negociação de índices de correção, limitadores percentuais e estoque da dívida, com o Governo Federal, com objetivo de dar fôlego às comalidas finanças e, principalmente, liberar espaço fiscal para a obtenção de crédito junto aos organismos financiadores internos e externos, constitui uma das vias mais interessantes de viabilização financeira para investimento público estadual.

De outra banda, o fortalecimento das ações de fiscalização, o combate à sonegação e o levantamento de novas fontes de receita poderão engendrar ao orçamento do Estado, recursos para investimentos em rodovias, pela via do crescimento da receita pública, ou seja, permitindo a aplicação de

recursos livres e próprios no investimento em logística.

Obviamente, essas duas ações propostas, por dependerem da posição adotada por atores externos, podem não ser alcançadas. Então propusemos uma via alternativa para suplantar o problema em estudo, que é recuperar a pior rodovia estadual do Rio Grande do Sul, a ERS-640.

Como dissemos, das soluções propostas que dependem de atores externos, merece especial atenção a renegociação da dívida pública fundada com a União Federal, que naturalmente perderia recursos volumosos para seu caixa, com a renúncia de arrecadação proporcionada pela implementação de eventual acordo de desoneração da dívida pública dos demais entes federados, com possíveis consequências nos investimentos diretos do Governo Federal e programas sociais. Isso pode vir a inviabilizar a solução proposta.

Com menor grau de risco, mas ainda assim preocupante, a proposta de majoração da receita pela revisão das desonerações fiscais, combate à sonegação e ampliação das fontes de receita, com gravação de recursos para fundo específico de recuperação de rodovias, pode não lograr êxito, ou não atingir resultado financeiro significativo, tendo em vista a dependência da conjuntura econômica e do fluxo de capital circulante. Eventos cuja governabilidade do Governo do Estado é demasiadamente limitada.

Por conta disso, lançamos uma proposição alternativa, que consiste em conceder as rodovias estaduais à Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR), empresa pública de capital fechado pertencente ao Estado do Rio Grande do Sul e criada em 2012 especialmente para a gestão de rodovias, com cobrança de pedágios no modelo comunitário. Os pedágios comunitários foram instituídos em 1992, pelo ex-governador Alceu de Deus Collares, e têm como principais características a administração por órgão da administração indireta do próprio Estado e controle social por conta de Conselho Comunitário.

A proposta alternativa, embora implique em custo à sociedade pela cobrança de pedágios, poderá ser levada a efeito com tarifas módicas, à medida que a EGR não visa ao lucro e manterá a garantia de que os recursos captados em um determinado trecho da rodovia serão aplicados no próprio trecho, com efetiva participação da comunidade e eleição dos tipos

de investimentos a serem executados.

Temos a convicção de que a questão do financiamento dos investimentos na recuperação da ERS-640 ficará equacionada com as propostas lançadas acima.

Outro ponto nevrálgico na superação do problema em estudo é a baixíssima capacidade operacional do DAER, por conta de sua estrutura organizacional absolutamente deficitária.

Conforme relatamos, o DAER é uma autarquia que atua na construção e conservação de rodovias desde 11 de agosto de 1937. Eram tempos muito diferentes. Quando criado, o DAER executava diretamente por seu quadro de servidores todas as obras de infraestrutura em rodovias. De lá para cá, o modelo de atuação da autarquia mudou significativamente, porém seu organograma e quadro funcional não acompanharam essas mudanças. Hoje, o DAER deixou de ser uma grande empreiteira pública e passou a ser um órgão gestor de contratos de engenharia civil aplicada em rodovias. Por isso, são mais necessários, por exemplo, advogados, contadores e engenheiros do que operários e técnicos em edificações e agropecuária.

Uma Força-Tarefa do Governo do Estado, criada e executada em 2011, e um relatório produzido por um Comitê de Análise de Gargalos, também do Governo, porém elaborado em 2012, apontam a imprescindível necessidade de alteração de organograma, qualificação do quadro de profissionais e alteração de fluxos de processos.

Diagnosticaram que faltavam advogados e contadores para a gestão administrativa dos contratos, como faltavam engenheiros para a elaboração de termos de referência de editais e fiscalização de obras. Também indicaram que o parque tecnológico (*hardwares* e *softwares*) estava defasado demais e não atendia às necessidades prementes da entidade. Também verificaram que o fluxo de tramitação de processos administrativos, da elaboração de termos de referência à contratação de projetos e obras, passando pelos modelos de licitações empregados, não eram racionalizados e exigiam muita energia com retrabalho e chicanas absolutamente desnecessárias.

Essa ação de remodelagem do DAER se impõe como solução sistêmica,

mas com reflexo imediato no problema aqui analisado e se encontra sob alta governabilidade do ator que declara o problema. A maior fragilidade da solução é de ordem política, à medida que algumas ações propostas para efetivar a solução apontada necessitam de aprovação de projetos de lei na Assembleia Legislativa. Entretanto o Governo conta com numerosa e sólida base parlamentar e consegue, neste tema, manter razoável interlocução com os meios de comunicação, o que viabiliza a propagação de sua opinião e espaço para manter debate público com a sociedade gaúcha na defesa dessas alterações.

Muito embora os servidores da autarquia, talvez pela inércia, talvez pelo medo do novo, possam tentar uma sensibilização política contra a reforma administrativa do DAER, também existe um canal de diálogo e negociação permanentemente aberto com a representação da categoria. Deste modo, a eventual contingência não apresentará risco grave à efetivação da ação.

Por todo o exposto, entendemos que o problema aqui analisado poderá ser equalizado e superado nos termos das ações acima propostas.

## REFERÊNCIAS

- COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (Orgs.). *Gestão estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas: Átomo&Alínea, 2013.
- DE MARTINI, Carlos. Entrevista. Disponível em: <<http://jornalismoeconomico.uniritter.edu.br/?p=673>>. Acesso em: 26 mar. 2016.
- IBGE. *Dados Socioeconômicos dos Municípios*. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 26 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Produção da extração vegetal e da silvicultura*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 29 mar. 2016.
- JORNAL Zero Hora, Porto Alegre, ed. 18.309, 29 nov. 2015.
- PORTO Alegre (Estado). *LEI 14.733/2015. Estrutura Administrativa do Estado do RS*. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2013.601>>. Acesso em: 27 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Serviços e ações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul*. 2.

ed. Porto Alegre: [s.n.], 1994.

SECRETARIA da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Relatório anual da dívida pública estadual, 2014. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

SECRETARIA de Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio Grande do Sul. Perfil Socioeconômico da Fronteira Oeste do RS. Disponível em: <[www.seplan.rs.gov.br/20130730152141perfil\\_frenteira\\_oeste.pdf](http://www.seplan.rs.gov.br/20130730152141perfil_frenteira_oeste.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2016.

SERVIÇO Social do Transporte. Pesquisa CNT de rodovias, 2015: relatório gerencial. Brasília: CNT: Sest: Senat, 2015.

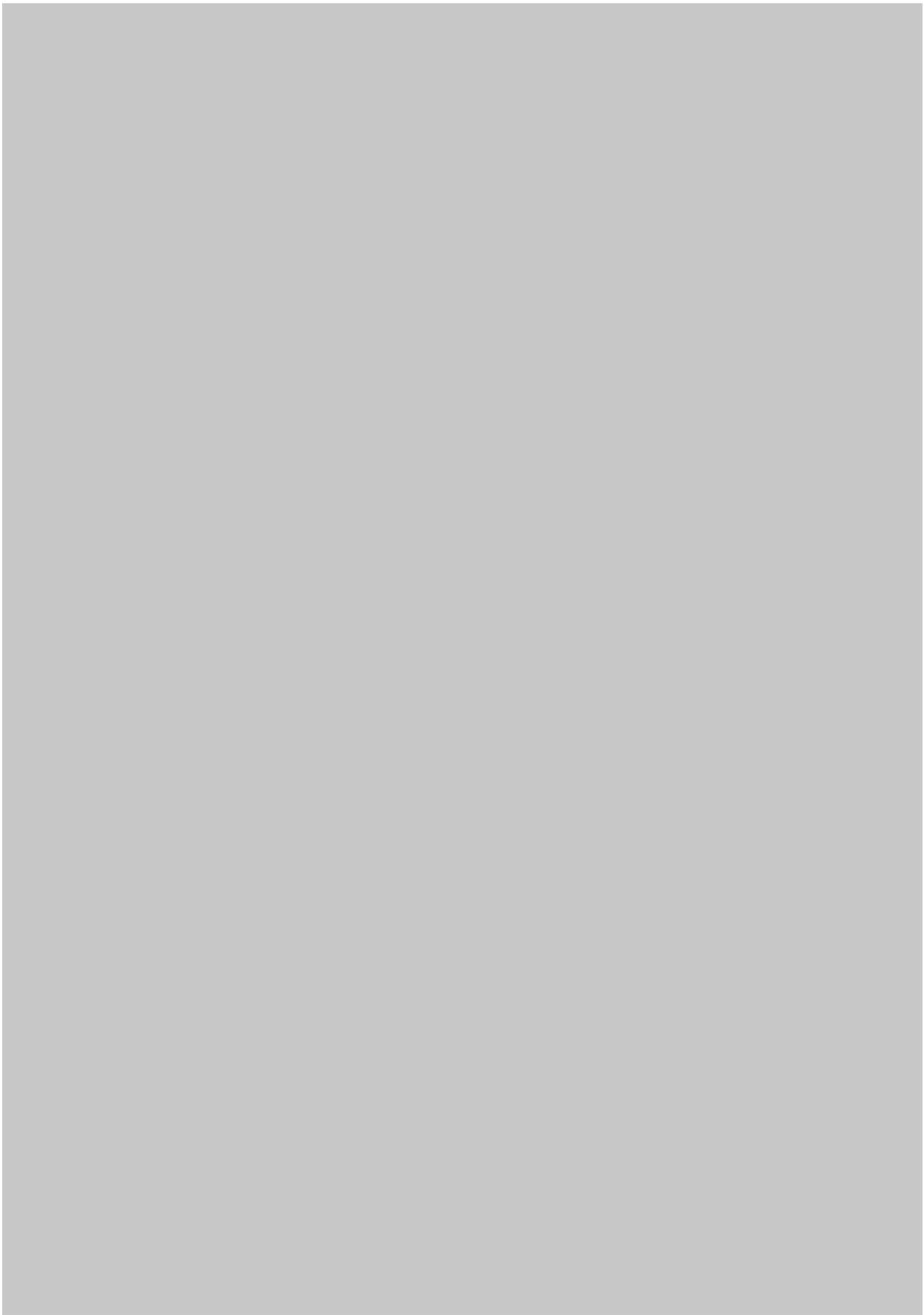
TRANSVIAS. Disponível em: <[www.transvias.com.br](http://www.transvias.com.br)>. Acesso em: 27 mar. 2016.

TRIBUNAL de Contas do Rio Grande do Sul. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governador do estado exercício de 2013. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 26 de mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governador do estado exercício de 2013. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 25 de mar. 2016a.

\_\_\_\_\_. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governador do estado exercício de 2014. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 26 de mar. 2016b.

## **SOBRE AUTORES E AUTORAS**



**Adriana Rodrigues dos Santos** possui graduação em Letras – Português/ Literatura pela Faculdade de Educação de Duque de Caxias, em Duque de Caxias (RJ). É professora na Escola Municipal Tenente Mozart Pereira dos Santos, da Prefeitura de Belford Roxo (RJ) e no Instituto de Educação Drummond de Andrade, Instituição Privada. Atua há 20 anos como educadora da Rede Pública Municipal e nos últimos 10 anos colabora na coordenação pedagógica da unidade escolar. Coordenou diversos projetos voltados à Cidadania e Educação Social. Atuou como vice-presidente do Conselho de Alimentação Escolar da Cidade de Belford Roxo, de 2013 a 2015.

**Alessandra Atti** é graduada em Biblioteconomia pela Universidade Estadual de Londrina (1998). Pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Mogi das Cruzes (2011). Atualmente é diretora da Divisão de Desenvolvimento de Coleções e Tratamento da Informação da Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas de São Paulo. Membro da 17ª (2015-2017) – Gestão do Conselho Regional de Biblioteconomia - 8ª. Região – CRB-8, onde coordena a Comissão de Fiscalização. Foi supervisora de Acervo e de Tratamento da Informação na Biblioteca Mário de Andrade, Secretaria Municipal de Cultura da Prefeitura de São Paulo. Participa de diversas comissões na mesma Secretaria. Tem experiência na área de Ciência da Informação, com ênfase em Tratamento da Informação, Conservação e Preservação de Acervos, Políticas de Desenvolvimento de Coleções, Bibliotecas Públicas, Escolares e Universitárias e em Políticas Culturais. Atua como gestora na área pública há oito anos. Possui diversos artigos publicados. É coautora de livro sobre Apresentação Formal de Trabalhos Acadêmicos (2007).

Aline Cunha Neves é graduada em Educação Física, possui curso de extensão em Gestão de Projetos Sociais. Durante sua vida, coordenou o grupo de base da Pastoral da Juventude no município de Nilópolis (RJ), de 2003 a 2006. Na carreira, colaborou com o Programa Nacional de Segurança Pública (Pronasci) atuando como supervisora do Projeto Rio Cultura de Paz, executado pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, de 2008 a 2011. Coordenou um núcleo do projeto Segundo Tempo no município de Nilópolis (RJ), de 2011 a 2012. Foi coordenadora técnica de projetos na ONG Casa da Cultura da Baixada Fluminense, de 2013 e 2014.

Alisson XXXX é tecnólogo em Radiologia pelo Centro Uni-versitário Anhanguera. Oficial administrativo na Fundação do ABC.

Ana Maria Frank Lourenço é pedagoga e técnica em Produção de Áudio e Vídeo pela ETEC Jornalista Roberto Marinho, onde realizou o documentário *Mulheres que Representam*. Com Pablo José Meza participou da criação do roteiro do curta Uma Nota Só, dirigido por Laís Bodanzky. Realizou vários projetos de inserção das mulheres na Tecnologia da Informação e Comunicação, como palestrante da Campus Party Recife, na mesa Ligue 180 e Campus Party São Paulo, na mesa Ativismo Feminista em redes. Pos-sui formação em Arte Educação pela Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, ECA-USP. Por meio da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, realizou o projeto Re-Atalhos Novos Caminhos como agente comunitária de cultura no Centro de Cidadania da Mulher, no bairro de Capela do Socorro, zona sul da cidade de São Paulo.

Andrea Azevedo é mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), bacharel e licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). No mestrado, estudou a dominação e perspectivas de não dominação na obra Dialética do Esclarecimento, de Max Horkheimer e Theodor W. Adorno. Seus interesses de pesquisa compreendem a teoria social contemporânea, a teoria crítica, a transformação do capitalismo nos séculos XX e XXI.

**Aparecida Conceição Ferreira da Silva** é tecnóloga em Gestão Pública pela Universidade Metodista de São Paulo. Assessora parlamentar na Câmara Municipal de Mauá.

**Carolina Farias Ribeiro** é pedagoga pela UNIPLI e pós-graduada em Psicopedagogia pela mesma universidade. Assessora de gabinete na Secretaria Municipal de Educação de Maricá (RJ).

**Celso André Pinheiro** é bacharel em Turismo, com especialização em Gestão Estratégica em Educação. Possui MBA em Gestão Empresarial, MBA em Gestão Estratégica de Pessoas, pós-MBA em Liderança, pós-MBA em Gestão de Portfólio de Projetos e Especialização em Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil. Certificação CPA-20 da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais. Trabalha no Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) desde 1988, tendo assumido as funções de gerente de Negócios na Agência de Canela, gerente de Expediente na Agência Central, gerente executivo da Gerência de Projetos da Unidade de Gestão de Pessoas, Gerente Geral nas Agências Palácio da Justiça e Avenida Otto Niemeyer. Filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) desde 1995.

**Clara Denise Fernandes** possui formação em Magistério, graduação em Ciências Política (ULBRA, RS), pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e Promoção da Igualdade Racial (PUC-RS) e especialização em Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil pela Fundação Perseu Abramo (FPA) e Faculdade de Santo André-SP. Trabalhou na primeira Secretaria Especial de Políticas Mulheres da presidência da República no governo Lula, e como chefe de gabinete da primeira Secretaria de Políticas para Mulheres do RS no Governo Tarso Genro. Atuou como assessora parlamentar da senadora Emília Fernandes (PT-RS), na assessoria parlamentar do deputado federal Paulo Pimenta (PT-RS) e atualmente na assessoria parlamentar do deputado estadual Luiz Fernando Mainardi (PT-RS), na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Tem artigo

publicado no livro *Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e Promoção da Igualdade Racial: diálogos interdisciplinares*, PUC-RS.

**Davi de Souza** é formado em Ciências Sociais pela Universidade 9 de Julho e pós-graduado em Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil pela Fundação Santo André-SP (FSA). Foi conselheiro municipal de Juventude entre 2009 e 2011 pelo segmento Moradia e também conselheiro municipal de Transporte e Trânsito, entre 2013 e 2016, na Cidade de São Paulo.

**Deoclecio Ribeiro dos Santos** é professor titular de Educação Física no Município de Mauá (SP), graduado em Educação Física pela Faculdade de Educação Física de Santo André, Pedagogia, Universidade de Franca, pós-graduado em Educação Motora pela Faculdade de Educação Física de Santo André, Gestão Educacional pelo Centro Universitário Claretiano, e Gestão Pública pela Fundação Perseu Abramo (FPA) e Fundação Santo André. Em 2013, em Mauá, integrou equipe de Gestão de Unidade Escolar. De 2014 a 2016, na Secretaria de Educação de Mauá, foi responsável pelo monitoramento de convênios da Prefeitura de Mauá, na área da Educação junto ao governo federal por meio do Sistema Integrado de Monitoramento Controle e Execução (SIMEC, Plano de Ações Articulada-PAR), Programa Dinheiro Direto na Escola Interativo (PDDEI).

**Fernanda Lopes Kunzler** é atriz, educadora popular, graduada em Comunicação Social – Jornalismo pela Faculdade Estácio de Sá de Campo Grande, Mato Grosso do Sul. Pós-graduada em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Programa de Formação de Conselheiros da República, 2013-2014, e, em Estado, Gestão e Políticas Públicas, Fundação Perseu Abramo (FPA) e Fundação Santo André (FSA), 2015-2016. Desde 2002 atua na área teatral como produtora e atriz no Teatral Grupo de Risco (MS), colaborando com diversos projetos históricos culturais de pesquisa e desenvolvimento da identidade sul-matogrossense. Está

como conselheira nacional de Política Cultural (CNPQ) na área do Teatro, representando o MS e região Centro-oeste. Cursando como aluna especial de mestrado em Comunicação – Mídia e Representação Social na linha Linguagens, Processos e Produtos Midiáticos

Íris de Carvalho é professora da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul e mestranda em Educação pela PUC-RS. Graduação em História pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Feminista e militante da Marcha Mundial das Mulheres (MMM). Atualmente, é diretora de Gênero e Diversidade do CPERS Sindicato. Atuou como técnica social do projeto Reorganização Produtiva das Trabalhadoras Rurais do Vale do Rio dos Sinos, Serra. Tem experiência na área de História, com ênfase em Ensino de História e Produção de Materiais Didáticos Regionalizados dirigidos para o ensino de História do Brasil. Também teve atuação na gestão de espaços educacionais voltados para a Educação Popular. Em 2012, foi eleita secretária estadual da Juventude do PT-RS, onde contribuiu na construção do Conselho Estadual de Juventude.

Isabella Jinkings é graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1996), mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (2002), doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2007) e pós-doutora também pela Unicamp. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e políticas públicas; e na área de Sociologia, com ênfase em sociologia do trabalho, atuando principalmente nos seguintes temas: reestruturação produtiva, sistema penal, aparato coercitivo estatal, reforma do Estado e políticas públicas. A atuação em docência compreende vínculos com instituições públicas como a Unicamp, a UFSC (como estagiária docente em ambas) e a Universidade Federal de Alfenas, campus de Varginha (MG), como professora adjunta; também em instituições particulares como a Unicid, a Uninove e a Fundação Perseu Abramo. O desenvolvimento de pesquisas qualitativas e quantitativas nas áreas das Ciências Sociais foi realizado no âmbito da formação acadêmica e também em institutos de pesquisa como o Departamento Intersindical de

Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), o Instituto Observatório Social, o Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT/Unicamp) e na empresa Synergia Consultoria Socioambiental.

**Janete Marques** é cientista política e militante feminista. Possui graduação em Ciência Política (Universidade Luterana do Brasil, ULBRA, Canoas-RS, 12/2009); extensão em formação de Professores em Tecnologias da Informação e da Comunicação Acessíveis (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012); Curso de Especialização em Modalidade Extensão Universitária em Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil, Fundação Perseu Abramo (FPA), 2016. Assessora parlamentar na Câmara Federal, desde 1998. No período de 2011 a 2014 exerceu o cargo de Delegada Regional da Saúde da Segunda Coordenadoria Regional da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul. Atuante na Secretaria de Mulheres Estadual do RS e Secretaria Municipal de Mulheres do Partido dos Trabalhadores (Porto Alegre).

**José Gomes Júnior** é assessor parlamentar na área de pesquisa e levantamentos criminais de segurança pública. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, formado pelas Faculdades Rio-Grandenses (FARGS). Foi soldado da Polícia Militar do Rio Grande do Sul, fundou em 1989 a Associação dos Cabos e Soldados (ACASOL/BM) e foi seu presidente. Eleito vereador pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em Porto Alegre, 1992. Em 1994, foi eleito deputado estadual, escreveu vários artigos de opinião sobre a Segurança Pública e a relação dos agentes. Eleito vice-presidente do Parlamento Gaúcho durante os anos de 1997 a 1998. Integrou as Comissões de Serviços Públicos, Finanças, Fiscalização e Assuntos Municipais. Cumpriu novo mandato em agosto de 2000 a abril de 2002.

**Juliana Faria Caetano** é professora coordenadora do Núcleo Pedagógico da Diretoria de Ensino Regional de Jaboticabal (SP). Mestre em Ciências Sociais e Especialista em Ensino de Sociologia, ambas pela Univer-

cidade Estadual de Londrina; especialista em Estado, Política Pública e Gestão de Entidades da Sociedade Civil pela Fundação Santo André (FSA) e Fundação Perseu Abramo (FPA); graduanda em Pedagogia pela Universidade de Franca (SP). Foi assessora da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Jaboticabal (2015) e assessora legislativa da Câmara Municipal de Jaboticabal (2013 a 2014). Pesquisadora do Grupo de Estudos de Política da América Latina (Gepal, UEL) de 2008 a 2012.

**Junior Alberto Ecker** é advogado autônomo, possui graduação em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e em Direito pelo Centro Universitário Univates. É especialista em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Santo André (FSA) e mestrando em Estado, Governo e Políticas Públicas pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso Brasil) em parceria com a Fundação Perseu Abramo (FPA). Atuou na assessoria parlamentar da Câmara Municipal entre os anos de 2005 a 2012 e, posteriormente, entre 2013 a 2016, na coordenação administrativa da Secretaria Municipal de Educação, ambos no município de Lajeado (RS).

**Kátia Ines de Carvalho Fedrigo** é assistente social pela PUC-SP, especialista em Direitos Humanos e Assistência à Vítimas e Testemunhas Ameaçadas pela UFRJ; e em Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil, pela Fundação Santo André (FSA). De 2003 a 2014, atuou como coordenadora e docente do curso de Serviço Social da Universidade São Francisco. De 2009 a 2010, foi docente do curso de pós-graduação lato sensu de Gestão em Políticas Públicas Diversidade e Inclusão Social. É assistente social da área de Assistência Social no Município de São Paulo; ampla experiência de atuação profissional em Direitos Humanos e Justiça; Saúde; Infância e Juventude.

**Laerte Fedrigo** possui graduação em Ciências Econômicas (1992) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Especialização em Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil (2016) pelo Centro Universitário Fundação Santo André; e mes-

trado em Economia Política (2000) pela PUC-SP. É professor de Economia do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza.

**Leonardo Cunha Neves** é formado em Administração de Empresas pela Universidade do Grande Rio. Atuou como gerente de Planejamento da Prefeitura Municipal de Mesquita (RJ), de 2013 a 2016. Foi chefe de IPTU do mesmo município e membro da Coordenação Regional da Pastoral da Juventude do município de Nilópolis (RJ).

**Marcelo Gayardi Ribeiro** é advogado. Foi professor de Direito Tributário, Ética Jurídica e orientador de estágio na assistência jurídica do curso de Direito da Universidade Federal de Pelotas (RS). Diretor técnico da Secretaria-Geral de Governo do Estado do Rio Grande do Sul na gestão Tarso Genro (PT). Atualmente é assessor técnico parlamentar na Bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Foi chefe de gabinete da Procuradoria-Geral do Município de Pelotas e membro titular do Conselho Municipal do Plano Diretor de Pelotas (COMPLAD).

**Maria Cristina Briani** é graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (1986). Mestre em Educação (2003) também pela Unicamp e doutora em Educação (2011) pela Universidade de Brighton, sob orientação de Ivor Goodson. Foi bolsista Capes (doutorado pleno no exterior) de setembro/2007 a outubro/2011, pela Universidade de Brighton (UK).

**Maria José Lima do Aragão Silva** é administradora de empresas pela Estácio UNIRadial. É supervisora técnica de Administração na Prefeitura Municipal de São Paulo.

**Mariana Moraes Rodrigues** é administradora, com carreira de 15 anos na iniciativa privada, foi formada na Universidade Veiga de Almeida. Presidente do Centro de Cidadania e Cultura Benis Pereira de Freitas (CCIC Baixada), instituição do terceiro setor situada na Baixada Fluminense (RJ). Membro dos Conselhos de Saúde Municipal e da Criança

e do Adolescente da Cidade de Belford Roxo (RJ). Atua em diversos projetos ligados à promoção da Cultura e Cidadania para a população local, principalmente às crianças e adolescentes. No ano de 2016, em conjunto com outras entidades, implantou a 10ª Mostra de Cinema e Direitos Humanos nas escolas, igrejas e associações na região de Belford Roxo, Baixada Fluminense.

**Natália Noschese Fingermann** é doutora em Administração Pública e Governo na FGV-SP (2014), com foco na política externa brasileira na região da África Subsaariana, em especial, em Moçambique. Mestre em Social Development pela University of Sussex, reconhecido pela USP. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. Atualmente é professora e pesquisadora do bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos (Unisantos); professora do curso de Tecnologia em Gestão de Negócios e Inovação da FATEC-SEBRAE e pesquisadora associada do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (IESE, Moçambique). Atuou por seis anos como coordenadora, professora e pesquisadora do curso de Relações Internacionais e da pós-graduação em Projetos Sociais: Gestão e Perspectivas do Centro Universitário SENAC. Possui experiência na área de Relações Internacionais e Administração Pública, atuando em instituições nacionais e internacionais.

**Osmar Silva Borges** é formado em Direito pela Universidade São Francisco (SP) e pós-graduado em Estado Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil pela Fundação Santo André-SP (FSA). Membro da Coordenação Nacional da Central de Movimentos Populares (CMP), conselheiro nacional de Habitação (Concidades) e coordenador geral da Frente de Luta por Moradia (FLM, SP).

**Paulo Sérgio Matoso** é educador popular, militante dos Direitos Humanos e membro da Rede de Educação Cidadã, de 2003 a 2017, possui graduação em Serviço Social pela Universidade Católica Dom Bosco. Autor de cadernos de atividades publicados em formato digital, como

autor de monitoramento e avaliação em Serviço Social e coautor de Política de Seguridade Social, ambos pela Anhanguera Publicações. Durante sua carreira, colaborou como Diretor-Presidente do Teatral Grupo de Risco, de 2008 a 2009, e, ainda, coordenou o Projeto Afrodite-se com Mulheres em Situação de Violência Doméstica, de 2001 a 2013. Foi conselheiro da República em Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), de 2013 a 2016. Coordenou o Projeto de Extensão *Educação Popular: uma Escola em Formação*, em 2012 e 2014, pela Rede de Educação Cidadã em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Táli Pires de Almeida é mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (2013). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (2007). Atua principalmente nos temas: migrações internacionais, migrações femininas, mercado de trabalho, indústria da confecção, trabalho doméstico.

Vanessa Pereira Gebin é mestranda em Estado, Governo e Políticas Públicas pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLASCO) e Fundação Perseu Abramo (FPA), formada em Direito pela Universidade São Francisco (SP) e pós-graduada em Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil pela Fundação Santo André-SP (FSA).

**A** redemocratização da sociedade brasileira, fruto das lutas de amplos setores sociais, principalmente dos trabalhadores, vem exigindo o fortalecimento da atuação parlamentar e dos gestores e governantes de esquerda, nos diversos níveis, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. É preciso enfrentar a crise de legitimidade que aflige a representação politico-partidária, combater a descrença contra a atividade política, em todos os níveis, recompor e proclamar o papel essencial reservado à política como o espaço essencial para o desenvolvimento e consolidação da democracia no Brasil. Consolidar novas visões sobre os problemas e novas opções para atuação em uma cultura política como a brasileira é um grande desafio para um partido socialista e democrático como o Partido dos Trabalhadores (PT).

