

**OTAVIO HENRIQUE FERREIRA DA SILVA
PATRÍCIA ROSANIA DE SÁ MOURA
JULIANA DE FÁTIMA SOUZA
WALKIRIA FRANÇA VIEIRA E TEIXEIRA
(ORGS.)**

GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

**ESCOLA
CIDADÃ**



Otávio Henrique Ferreira da Silva
Patrícia Rosania de Sá Moura
Juliana de Fátima Souza
Walkiria França Vieira e Teixeira
(Orgs.)

GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

1ª Edição

Escola Cidadã
Ibirité
2019

GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

©2019, Escola Cidadã.
Ibitité, Minas Gerais.

Editor

Otávio Henrique Ferreira da Silva

Revisoras: Juliana de Fátima Souza e Walkiria França Vieira e Teixeira

G393

Gestão de políticas públicas municipais / Otávio Henrique Ferreira da Silva, et al. (orgs.). - Ibitité (MG), 2019.

189 p.

ISBN: 978-85-54101-04-6

Outros organizadores: Patrícia Rosania de Sá Moura, Juliana de Fátima Souza, Walkiria França Vieira e Teixeira.

1. Políticas públicas. 2. Administração municipal.
3. Administração pública. 4. Ciência política.

I. Título. II. Silva, Otávio Henrique Ferreira da, 1991-.
III. Moura, Patrícia Rosânia de Sá. IV. Souza, Juliana de Fátima. V. Teixeira, Walkiria França Vieira e.

CDD - 320.6

Catálogo da Fonte : Biblioteca da FaE/UFMG
Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos é exclusivamente dos(as) autores(as).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Patrícia Rosania de Sá Moura	
Otávio Henrique Ferreira da Silva	
Juliana de Fátima Souza	
Walkiria França Vieira e Teixeira.....	5

POLÍTICAS PÚBLICAS: HISTÓRIA, CONCEITOS E TEORIAS

Otávio Henrique Ferreira da Silva.....	7
---	----------

POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA INFLUÊNCIA PARA OS GÊNEROS: A IMPORTÂNCIA DO FORNECIMENTO DE CRECHES PARA A EMANCIPAÇÃO PROFISSIONAL FEMININA

Fabírcia de Castro Peres	
Jessyka de Jesus Lopes Martins	
Walkiria França Vieira Teixeira.....	18

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA: O CASO DO MOVE NA CIDADE DE BELO HORIZONTE

Leandro Dídimo Guimarães Saraiva	
Márcia Custódia Pereira.....	35

A VULNERABILIDADE JUVENIL NO MUNICÍPIO DE JABOTICATUBAS/MG E O SEU ENVOLVIMENTO COM O USO E TRÁFICO DE DROGAS: AS CONSEQUÊNCIAS GERADAS PELA INSUFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES ADMINISTRADAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

Flaviana Ferreira Lopes	
André Amorim Martins.....	53

INCLUSÃO PRODUTIVA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE/MG

Renata Xavier	
Thamires Soares dos Santos	
Márcia Custódia Pereira.....	69

A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS: A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS PARA ATENDIMENTO DESTA POPULAÇÃO

Anderson Canuto de Almeida	
André Amorim Martins.....	89

DESCARTE IRREGULAR DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM BELO HORIZONTE: ESTUDO SOBRE A POSSIBILIDADE DE UMA TRANSIÇÃO DO MODELO LINEAR PARA O MODELO DE ECONOMIA CIRCULAR

Marcelo do Carmo Nicodemos Gonçalves	
Fernanda de Jesus Costa.....	104

O ACOLHIMENTO FAMILIAR: UM OLHAR SOBRE A CAPACITAÇÃO DAS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS EM BELO HORIZONTE

Lilian Cordeiro Bernardes	
----------------------------------	--

Luana Carola dos Santos.....	123
<i>CLIMA ESCOLAR: DESAFIOS DA GESTÃO ESCOLAR NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS EM UMA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL</i>	
Adriana Fernandes Lameirinhas	
Ana Paula Ferreira Martins Brum	
Patrícia Maria Caetano de Araújo.....	141
<i>UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ATENDIMENTO AO PÚBLICO INFANTO-JUVENIL NA UPA/SABARÁ: CONTORNOS ANALÍTICOS SOBRE A QUESTÃO DO ABUSO SEXUAL</i>	
Débora Carmelita de Oliveira	
Luana	Carola
Santos.....	dos
	155
<i>PROGRAMA NACIONAL DE DOCUMENTAÇÃO DA TRABALHADORA RURAL (PNDTR): UM ESTUDO SOBRE A APLICABILIDADE, EFETIVIDADE E EFEITOS DO PROGRAMA NO MUNICÍPIO DE CAMBUÍ (MG)</i>	
Priscila Pinheiro de Oliveira	
Otavino Alves da Silva.....	172
SOBRE OS(AS) AUTORES(AS).....	187

APRESENTAÇÃO

Caro(a) leitor(a),

Discutir assuntos afetos ao campo das políticas públicas, de um modo geral, é melindroso e complexo. O debate é caloroso, marcado por tensões, divergência de pensamentos, porém necessário e urgente. Para tecer uma discussão nesse campo o livro reúne 12 artigos, elaborados pelos estudantes e professores do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade do Estado de Minas Gerais. A proposta desta obra consiste em promover uma reflexão sobre as políticas públicas no âmbito municipal, sobretudo do Estado de Minas Gerais em termos de avanços e desafios.

O primeiro artigo, elaborado pelo professor Otavio Henrique Ferreira da Silva, irá introduzir a temática das políticas públicas abordando aspectos históricos sobre a sua origem, os diversos conceitos presentes nesse campo, a relação com a participação social, suas tipologias e ciclo.

Num segundo momento, Fabrícia de Castro Peres, Jessyka de Jesus Lopes Martins e Walkiria França Vieira Teixeira, discutiram a importância do fornecimento de creches pelos municípios como forma de promover a emancipação feminina.

No que se refere ao transporte público, o artigo proposto por Leandro Dídimo Guimarães Saraiva e Márcia Custódia Pereira, apresenta os principais desafios enfrentados pela gestão pública do município de Belo Horizonte na implementação do BRT (*Bus Rapid Transit*) ou MOVE.

Para tratar sobre os fatores de riscos aos quais os jovens do município de Jaboticatubas estão expostos, sobretudo no que diz respeito ao uso e ao tráfico de drogas, os autores Flaviana Ferreira Lopes e André Amorim Martins descrevem algumas ações adotadas pelo Poder Público Municipal no combate a esse problema.

Sobre o campo do trabalho, as autoras Renata Xavier, Thamires Soares dos Santos e Márcia Custódia Pereira, apresentam alguns elementos que interferem no processo de inclusão da população em situação de rua do município de Belo Horizonte no mercado formal de trabalho.

Já, o texto proposto por Anderson Canuto de Almeida e André Amorim Martins procura analisar a efetividade das políticas públicas do município de Sete Lagoas quanto ao atendimento à população em situação de rua.

As reflexões sobre o meio ambiente podem ser observadas no trabalho de Marcelo do Carmo Nicodemos Gonçalves e Fernanda de Jesus Costa ao retratarem os problemas do descarte irregular de resíduos sólidos em locais inapropriados e a importância na adoção de uma economia circular capaz de gerar ganhos ambientais significativos.

Para amenizar os traumas das crianças provocados por violência, as Famílias Acolhedoras representam um suporte importante, porém nem sempre se sentem preparadas para o acolhimento, necessitando, portanto, de capacitação. O que pode ser constatado no artigo apresentado por Lilian Cordeiro Bernardes e Luana Carola dos Santos.

Com relação à educação, as autoras Adriana Fernandes Lameirinhas, Ana Paula Ferreira Martins Brum e Patrícia Maria Caetano de Araújo apresentam os principais desafios da gestão escolar na mediação de conflitos, em uma escola pública municipal de Belo Horizonte, afim de promover um clima escolar saudável.

Débora Carmelita de Oliveira e Luana Carola dos Santos, descrevem os impactos que a violência sexual provoca na criança e no adolescente e analisam o nível de conhecimento e de preparo dos profissionais de saúde da Unidade de Pronto Atendimento de Sabará no atendimento a esse público.

E para fechar as reflexões do presente livro, o texto de Priscila Pinheiro de Oliveira e Otavino Alves da Silva apresenta uma análise da aplicabilidade, efetividade e efeitos do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural na comprovação de atividade rural.

Dado a complexidade quanto à adoção e gestão de políticas públicas, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, essa obra não tem a pretensão de generalizar as experiências relatada nos artigos, cada tema investigado trata-se de uma situação particular e que não necessariamente deva ser aplicada ou observada em outros contextos. Contudo, espera-se que ela contribua no sentido de provocar uma reflexão e que possa de alguma forma, fornecer pistas para auxiliar o(a) gestor(a) público(a) no exercício de sua função.

Boa leitura!

Belo Horizonte, abril de 2019.

Patrícia Rosania de Sá Moura, Otavio Henrique Ferreira da Silva, Juliana de Fátima Souza e Walkiria França Vieira e Teixeira.

POLÍTICAS PÚBLICAS: HISTÓRIA, CONCEITOS E TEORIAS

Otávio Henrique Ferreira da Silva

1. INTRODUZINDO A ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As discussões sobre políticas públicas têm origem em dois diferentes contextos: Europa e Estados Unidos (EUA). No continente europeu, esta área do conhecimento emerge a partir de trabalhos e teorias que explicam o papel desempenhado pelo Estado e pelo governo, instituição estatal que é grande produtora de políticas públicas. Já nos EUA, percebe-se que, ao contrário da Europa, “[...] a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a *ênfase nos estudos sobre a ação dos governos*” (SOUZA, 2006, p. 22, grifos nossos).

Quadro 1– Fundadores da área de políticas públicas

FUNDADORES DA ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS				
Nome	País	Profissão	Ano	Teoria
H. Laswell	EUA	Cientista político	1936	Desenvolveu a expressão <i>policy analysis</i> (análise de política pública), ainda nos anos 1930, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.
H. Simon	EUA	Economista	1957	Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (<i>policy makers</i>), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc.. mas a racionalidade, segundo o autor, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadrem o comportamento dos atores e modelem esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca da maximização de interesses próprios.
C. Lindblom	EUA	Cientista político	1959 1979	Questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas , tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise, além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.
D. Easton	Canadá	Cientista político	1965	Contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema , ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem <i>inputs</i> dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), adaptado de Souza (2006, p. 23-24).

A teoria de políticas públicas norte-americana trouxe inovações e contribuições para o estudo deste campo do conhecimento e, de uma forma geral, esta área teve como “pais fundadores” quatro autores: Laswell, Simon, Lindblom, Easton (Ibidem).

Existe uma variedade de possibilidades para se conceituar as políticas públicas. Este tema, que é considerado uma subárea da Ciência Política, ainda é um campo de conhecimento bem complexo. Algumas de suas características é ser multidisciplinar (MARQUES; FARIA, 2013) e está relacionado com o papel do Estado, com a sociedade e com o bem estar social. Cunha e Cunha (2002) acrescentam que essa política não é uma resposta do aparelho estatal apenas às demandas sociais, mas também é um desdobramento que busca suprir às demandas internas que emergem no próprio Estado e é a “[...] expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo” (Ibidem, p.12).

2. CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na concepção de Heilborn, Araújo e Barreto (2010a), as políticas públicas podem ser definidas como todas as ações que os governos – nos níveis municipal, estadual e federal – fazem no sentido de fazer cumprir as leis, as medidas reguladoras, decisões e ações. Para melhor exemplificar, elas podem ser vistas como diretrizes e princípios que têm o propósito de dar subsídio à ação do poder público e como instrumentos da execução de planos e programas governamentais que concretizam os direitos previstos nas legislações¹ (HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO, 2010b).

Na opinião de Barach e Baratz *apud* Marques (2013), as políticas públicas estão ancoradas tanto no poder quanto na influência e precisam também ser avaliadas sobre o ângulo daquilo que se decide ou não fazer, pois quando os atores se mobilizam para escolher o que será ou não colocado na agenda pública, mesmo decidindo por não fazer, as decisões estão sendo tomadas.

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública repercute na economia e na sociedade e falar sobre políticas públicas requer também explicar as inter-relações entre o Estado, a política, a sociedade e sobre as questões econômicas (SOUZA, 2006).

Quando a autora destaca a importância de entender a política pública a partir de relações variadas é porque a política pública possui uma finalidade específica que se pretende atingir. E essa finalidade está alinhada à ideologia do gestor público e daqueles que possuem a capacidade de influenciar o objetivo da política proposta. Ademais, como apresenta a referida autora, não são

¹Vale lembrar o que Souza (2006, p. 36) diz: “A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras”.

apenas indivíduos ou grupos que possuem a capacidade de interferir nas políticas públicas, “[...] mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (p. 20). Por isso, a teoria neoinstitucionalista, apesar de possuir limitações para a análise de políticas públicas, pode nos iluminar para o entendimento de que existe uma luta por recursos e poder entre os grupos sociais no centro de formulação destas políticas (SOUZA, 2006).

De acordo com Cortes (2013), a teoria neoinstitucionalista tem como foco de análise entender o papel da “arquitetura institucional”, que é a base estruturante para se compreender os trâmites que se desenvolvem na arena política das instituições e dos governos, determinando resultados com impactos sociais e políticos. É fundamental destacar que nem sempre os princípios neoinstitucionalistas, como apontado por Souza (2006), e a arquitetura institucional existente são capazes de explicar as questões relacionadas às políticas públicas. Quando há sinais de mudança social, é preciso verificar essas mudanças empiricamente (ROCHA; SCHNEIDER; GOLDENBERG, 2015).

Há várias perspectivas do neoinstitucionalismo, compreendidas como diferenças dentro da teoria. Porém existem traços comuns entre essas perspectivas quando observa-se o tratamento atribuído à centralidade das instituições, “[...] embora não se parta de uma definição precisa do que sejam elas, nem mesmo de um consenso sobre os seus efeitos específicos. Não se trata, portanto, de uma teoria unificada, mas de um campo de análise amplo e substancialmente heterogêneo” (MARQUES, 2013). Nesta mesma direção, as principais correntes da teoria neoinstitucionalista são: a sociológica, a histórica e a escolha racional.

A primeira corrente, a sociológica

[...] dá ênfase a uma espécie de ‘culturalismo’ pelo qual outras variáveis são aplicadas para a análise da ação política dos indivíduos, mais do que a teoria das escolhas ou a perspectiva da trajetória das instituições, este último sugere que as instituições devem ser vistas como práticas culturais, como ritos. O que explicaria o sentido que elas conferem à ação dos indivíduos e explicam sua renovação, aproximando ‘instituições de cultura’. (ROCHA; SCHNEIDER; GOLDENBERG, 2015, pp. 36-37).

Na visão dos autores citados, a corrente histórica “[...] recupera e reelabora modelos histórico-estruturais, como o weberiano, o marxista e o funcionalista, para compreender o funcionamento das instituições, no intuito de impedir, retardar, consolidar ou acelerar processos de mudança social” (Ibidem, p. 38).

Ainda de acordo com Rocha, Schneider e Goldenberg (2015), na terceira corrente, que diz respeito à escolha racional, a política é taxada como um expressão refratária do

comportamento dos seres humanos - caracterizado como calculista, deliberativo e estratégico – em que as pessoas, guiadas pelos seus interesses particulares e recursos claramente definidos, fazem disputas entre si para defenderem benefícios próprios e também pela disputa do poder da ordem hierárquica da sociedade, numa espécie de jogo político.

Sobre essas três correntes da teoria, ressalta-se que elas são usadas “[...] na análise do comportamento político em instituições, como Congressos Nacionais, organizações, empresas, definindo o foco de estudo da ciência política” (Ibidem, p. 36).

A teoria neoinstitucionalista a partir dos anos 1980 produziu contribuições importantes na literatura brasileira sobre a análise de políticas públicas e pode ser considerada como a teoria de maior influência na história recente das discussões sobre a área no cenário nacional. Sua capacidade de resgatar um ponto de vista weberiano de Estado deu nova dinâmica política para a sua estrutura interna, principalmente na condição de dar autonomia aos atores do Estado em relação à sociedade estatal (MARQUES, 2013), uma vez que as instituições estatais possuem identidades, interesses e recursos próprios e que uma perspectiva não autônoma pudesse trazer consequências que dificultassem o funcionamento das instituições estatais. Por exemplo, a educação infantil no Brasil até pouco tempo esteve atrelada a setores de assistência social em órgãos municipais e estaduais. Entretanto, na concepção recente, esta etapa da educação deixou de ser uma política assistencialista para se tornar um direito à educação das crianças pequenas.

Isso demonstra que há a necessidade de autonomia entre os setores estatais como as secretarias de educação e assistência social e até mesmo entre as instâncias municipais, estaduais e federais conforme estabelecido no Artigo 18 da Constituição Federal. Mas evidentemente esta relação de autonomia não isenta os entes federados da cooperação mútua que é necessária entre eles. Costa (2002) assinala que no período autoritário no Brasil, houve grande concentração do poder de decisão e implementação de políticas no Governo Federal e que foi com o processo de redemocratização que a municipalização e a descentralização tornaram-se componentes essenciais para a democracia. A Constituição cidadã contribuiu para resgatar aos municípios o desempenho de um papel mais autônomo e com mais encargos de responsabilidade. Porém essa responsabilidade assumida pelos municípios nem sempre representou uma maior autonomia financeira.

3.POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As políticas públicas e a sua produção dependerão da interação entre os agentes presentes na sociedade e os atores do Estado, nos ambientes institucionais com fins específicos. Os

conselhos de políticas públicas são exemplos destes ambientes institucionais, tais como os Conselhos Municipais de Educação, Conselhos Municipais de Saúde, Conselhos Municipais de Assistência Social, Conselho Municipais do Direito da Mulher, Conselhos Municipais da Pessoa Com Deficiência e Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente. Celina Souza (2006) denomina esses conselhos como políticas públicas de caráter participativo que se opõem às propostas neoliberais do “novo gerencialismo público”.

Nesses espaços institucionais a sociedade civil tem a incumbência de participar, sendo esta tarefa primordial para a indicação de problemas reais que são vivenciados pela população no dia a dia e que precisam ser combatidos; cabendo a sociedade civil, também, fazer propostas de ações e contribuir na formulação das políticas públicas (HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO, 2010b). Todavia, o grande desafio a ser superado remete ao governo fazer valer as deliberações que são encaminhadas nestes espaços, transformando-as em ações do poder público, proporcionando à sociedade, deste modo, poder de “[...] interferir na definição de ações, prioridades e metas dos governos e funcionamento de seus sistemas administrativos” (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 16).

É possível perceber que falar de políticas públicas requer também problematizar as relações entre Estado e sociedade. Apesar de possuírem vastas definições, a ideia central absorvida sobre as políticas públicas é a de que elas são o conjunto de ações implementadas pelos governantes e pelo Estado em um amplo sentido (MARQUES, 2013). Souza (2006) ilustra seis principais elementos a serem extraídos das políticas públicas em geral.

Quadro 2– Elementos principais das políticas públicas

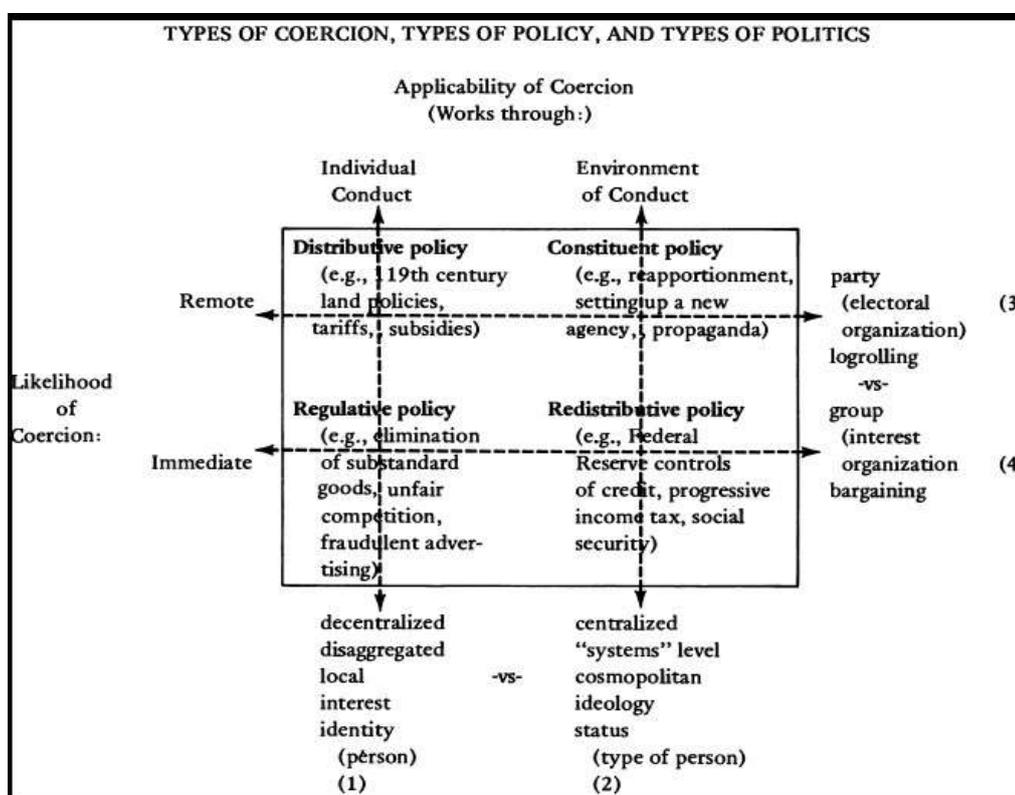
1) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
2) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
3) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
4) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
5) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
6) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), adaptado de Souza (2006, p. 36-37).

4. TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para especialistas do campo da ciência política, as políticas públicas podem ser classificadas em diferentes tipos e a tipologia mais conhecida foi desenvolvida pelo professor norte-americano Theodore Lowi, para quem as políticas públicas podem assumir quatro formatos: políticas constitutivas, políticas regulatórias, políticas distributivas e políticas redistributivas (SOUZA, 2006; MARQUES, 2013).

Figura 1 – Tipos de políticas públicas no modelo de Theodore Lowi



Fonte: Lowi, 1972, p. 300.

A classificação de Lowi para situar diferenças entre as políticas públicas inclui, primeiramente, as políticas constitutivas que relacionam-se à elaboração e à modificação das regras do jogo político. Elas possuem alguns aspectos peculiares devido ao impacto que promovem no movimento de distribuição de recursos a longo prazo (MARQUES, 2013). Segundo Souza (2012), apesar de Lowi quase não fazer citações sobre elas e nem mesmo analisá-las, um exemplo seria a redução de salário do corpo administrativo do governo.

Num segundo momento, menciona-se as políticas regulatórias, que são políticas e regras que o Estado elabora para organizar o funcionamento da sociedade externa a ele, envolvendo

políticos, grupos de interesse, burocracia e são mais visíveis para a população (MARQUES, 2013; SOUZA, 2006). Exemplos seriam as licenças ambientais, marco civil da internet de 2014, regulamentações do Banco Central.

O próximo conjunto da classificação seriam as políticas distributivas, que correspondem às decisões que são tomadas pelos governos envolvendo recursos ilimitados (não finitos). Os seus impactos são mais individuais do que universais e para este tipo de política o potencial de conflito é bem pequeno (MARQUES, 2013; SOUZA, 2006). Exemplos deste tipo de políticas seriam as políticas assistencialistas de programas não governamentais, que funcionam mais ou menos isoladas umas das outras (SOUZA, 2012).

E, por fim, destacam-se as políticas redistributivas que, ao contrário das distributivas, envolvem recursos limitados (finitos) e são “[...] intrinsecamente muito mais conflituosas, pois para que um grupo receba benefícios, outro grupo tem que perder ou não receber” (MARQUES, 2013, p. 30). São políticas que atingem um maior número de pessoas, como as políticas sociais em geral, sistema previdenciário e sistema tributário (SOUZA, 2006).

O mais importante a ser considerado dentre os tipos de políticas públicas é que a análise das políticas precisa focalizar os problemas que elas visam sanar, na condição de que seja possível identificar as falhas e realizar a avaliação do impacto que estas trazem para o sistema político, para a sociedade e para as diversas instituições que irão se relacionar no processo de decisão e implementação da política pública. (HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO, 2010a).

5.O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

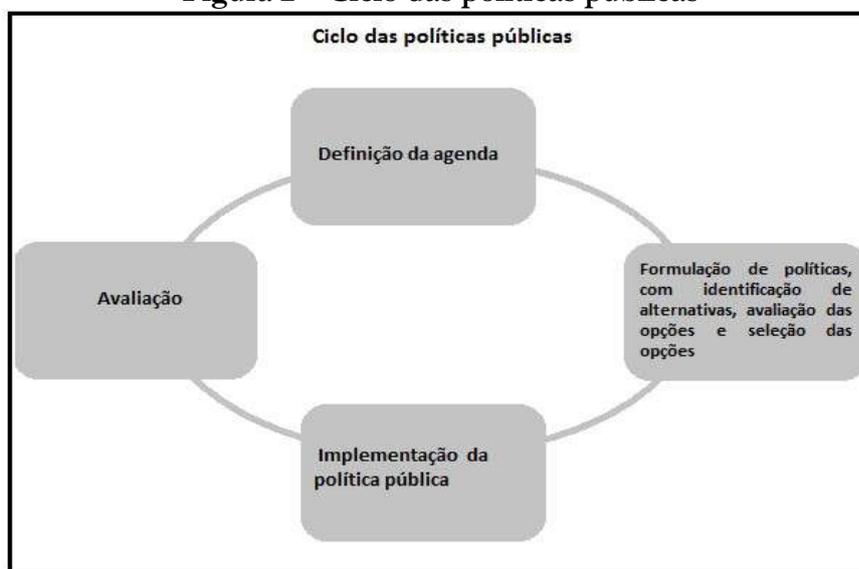
O último ponto, que consideramos fundamental a ser sublinhado sobre as políticas públicas, tendo como apoio os principais referenciais teóricos deste texto (SOUZA, 2006; HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO, 2010a; MARQUES, 2013) refere-se ao seu ciclo. Numa visão mais disseminada da ciência política, a ideia do ciclo se associa com a explicação do dinamismo das políticas (mudanças pelas quais as políticas passam) e com a interação dessas nos outros sistemas sociais (MARQUES, 2013). Essa concepção vem de Easton, que pensou as políticas públicas como um sistema, pois elas “[...] seriam explicadas pelas interações entre o sistema de políticas, o sistema político e os demais sistemas, no decorrer de ciclos de produção de políticas” (EASTON *apud* MARQUES, 2013).

O ciclo das políticas públicas também pode variar conforme ele é analisado por estudiosos da área. Heilborn, Araújo e Barreto (2010a, p.26) esquematizam este ciclo com quatro

etapas, que seriam: “1) Definição da Agenda; 2) Formulação de políticas, com identificação de alternativas, avaliação das opções e seleção das opções; 3) Implementação da política; 4) Avaliação”.

Souza (2006, p. 29) apresenta uma proposta parecida para o ciclo das políticas públicas, porém, com uma diferença que consiste apenas no desmembramento da etapa dois do modelo anterior: “[...] definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”. Nota-se que ambos modelos apresentados pelas diferentes autoras são quase idênticos e as diferenças não os distanciam; pelo contrário, como reforça LOPES *et al* (2008), essas fases estão interligadas umas nas outras e quando elas são separadas é pelo objetivo de facilitar o entendimento do processo.

Figura 2 – Ciclo das políticas públicas



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2019, adaptado de Heilborn, Araújo e Barreto (2010a).

Construir políticas públicas necessita de um diálogo permanente, entre o governo e sociedade. A sociedade é quem assume a função de indicar para o governo as políticas públicas de que ela necessita. A partir do momento em que o governo insere as reivindicações da sociedade em sua agenda, a política pública inicia o seu ciclo.

A primeira fase do ciclo das políticas públicas, a definição da agenda, consiste no momento em que os gestores públicos irão definir quais serão as questões que irão entrar na agenda política do governo e, também, quais serão deixadas de lado. Devido ao grande volume de demandas sociais é quase impossível fazer com que todas as reivindicações sejam atendidas, isso porque os recursos necessários para solucioná-las são escassos. Para a tomada de decisão, o governo conta com a ajuda de indicadores sociais, *feedbacks* (retornos) de programas implantados

anteriormente e as regras do sistema político também influenciam bastante para que se realizem escolhas (LOPES *et al*, 2008).

A segunda fase, a formulação da política, é quando serão definidas as linhas base da política pública tais como o objetivo, as metas a serem alcançadas, os recursos, o prazo, bem como as pessoas que vão participar de todo o processo. Nesta fase é fundamental ouvir o corpo técnico responsável pelo planejamento financeiro e administrativo da instância pública. A escuta dos grupos sociais é necessária e deve ser realizada de forma estratégica. Questões sociais, ideológicas, valores e princípios desses grupos vão tornando-se dados, que por sua vez podem se transformar em informações importantes, pois, “[...] o conhecimento empírico e normativo se transforma em ações públicas, aqui e agora” (HEILBORN, ARAÚJO, BARRETO, 2010a, p. 26).

A terceira fase, referente à implementação, é o momento no qual a política entra em ação e ela pode ser implementada de duas formas diferentes. Para isso, define-se as estratégias de implementação. Uma delas seria através do modelo centralizador, em que o governo implementa a política pública para a população. É caracterizada como uma forma hierárquica, porque a administração pública define o que será feito e o restante dos envolvidos acatam sem que seja oportunizadas aberturas para diálogo. A outra forma seria o modelo descentralizado, no qual os usuários das políticas também são chamados para participar da execução e, assim, os cidadãos estabelecem contato direto com os gestores da administração pública. Esse processo está sujeito a falhas, pois existem muitas situações inesperadas e ou outras que podem fugir do controle (LOPES *et al*, 2008). A fase seguinte aparece justamente para contribuir na correção de possíveis erros durante o processo de implementação das políticas públicas.

A avaliação, quarta etapa, não seria bem a fase final do ciclo, mas sim um momento de distinguir entre o que já foi feito e em que é preciso avançar. É avaliando e monitorando que se consegue saber quem se beneficiou com a política pública e se ela realmente atingiu as propostas iniciais. Tecnicamente, a avaliação pode ser entendida “[...] como um processo sistemático de análise que se permite compreender, de forma contextualizada, todas as dimensões e implicações de uma ação para estimular seu aperfeiçoamento” (HEILBORN; ARAÚJO; BARRETO, 2010c, p. 127). A avaliação possui variações e a ação de avaliar pode ocorrer durante qualquer uma das fases do projeto da política. Para cada estágio, há um nome específico: antes da implementação é denominada avaliação *ex-ante* e tem o intuito de contribuir para a tomada de decisão sobre executar a política ou não; durante a implementação é chamada de avaliação de gestão e visa verificar se o planejamento está sendo cumprido; e após a implementação chama-se avaliação *ex-*

post, colaborando para avaliar os resultados gerais, o seu potencial impacto e agregar conhecimentos para futuras políticas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma questão a se destacar sobre o ciclo das políticas públicas é que o seu processo de avaliação não está consolidado na administração pública e que esta etapa costuma ser desprezada pelos formuladores no âmbito da construção de políticas públicas no Brasil e na América Latina. Mas essa visão vem sendo modificada com base na nova gestão das políticas sociais, principalmente após o processo de redemocratização do país, quando se legitimou para a população em geral mais oportunidades de participar das ações realizadas pelo Estado.

Porém, recentemente temos percebido que os avanços de avaliação e participação social na gestão de políticas públicas vem sendo ameaçados após o Golpe político desencadeado no país com o impeachment de Dilma Rousseff e com a eleição de um governo que ameaça autoritariamente os direitos dos(as) trabalhadores(as) brasileiros(as).

Para haver uma boa gestão das políticas públicas, é necessário diálogo constante entre a sociedade civil e o Estado, o que, além de contribuir para o aperfeiçoamento do ciclo das políticas públicas, permite maior democratização das informações públicas e, com isso, aproxima o cidadão dos mecanismos de transparência social, que permitirão saber qual é o destino do dinheiro público.

As políticas públicas, mesmo quando implementadas, não necessariamente se tornam políticas de Estado. Isso ocorre porque nem todas as políticas possuem continuidade quando acontecem as mudanças dos partidos políticos que estão no controle do governo. Uma atitude recorrente é, ao trocar os partidos políticos, trocar também as políticas públicas de governo.

Por isso, precisamos que as políticas públicas também sejam políticas de Estado, visto que estas em um regime democrático terão continuidade mesmo com as mudanças político-partidárias. Nesta condição, é fundamental que elas estejam de acordo com os trâmites legais e que também sejam transformadas em leis, pois isto garantirá, ao menos na legislação, que as políticas tenham estabilidade e entrem na elaboração do orçamento público para que sejam contempladas com recursos.

REFERÊNCIAS

- CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org). **A política pública como um campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013, 280 pp.
- COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. In: CARVALHO, Alysson *et al* (org). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Proex, 2002, 139 pp.
- CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Shettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson *et al* (org). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Proex, 2002, 139 pp.
- HEILBORN, M. L.; ARAÚJO, L.; BARRETO, A. **A transversalidade de gênero e raça na gestão pública**. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: SPM, 2010c, 180 pp.
- HEILBORN, M. L.; ARAÚJO, L.; BARRETO, A. **Estado e sociedade**. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: SPM, 2010, 138 pp.
- HEILBORN, M. L.; ARAÚJO, L.; BARRETO, A. **Políticas públicas e promoção da igualdade**. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: SPM, 2010a, 140 pp.
- LOPES, Brenner *et al*. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008, 48p.
- LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy Politics, e Choice. **Public Administration Review**. Vol. 32, n.4, p. 298-310, 1972.
- MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org). **A política pública como um campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013, 280 pp.
- MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org). **A política pública como um campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013, 280 pp.
- ROCHA, CARLOS E. A. L. da.; SCHNEIDER, Fabio K.; GOLDENBER, Samuel. A centralidade das instituições no neoinstitucionalismo: um referencial analítico para o estudo das políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, vol. 8, n. 16, pp. 25-43, jul/dez. 2015.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, vol. 8, n. 16, pp. 20-45, jul/dez. 2006.
- SOUZA, Licoln Moraes de. Comentando as classificações de políticas públicas. **Cronos**. Natal-RN, vol.11, n.3, p. 161-197, 2012.

POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA INFLUÊNCIA PARA OS GÊNEROS: A IMPORTÂNCIA DO FORNECIMENTO DE CRECHES PARA A EMANCIPAÇÃO PROFISSIONAL FEMININA

Fabília de Castro Peres
Jessyka de Jesus Lopes Martins
Walkiria França Vieira Teixeira

1. POR QUE MULHERES?

Por que mulheres com boa educação formal buscam vagas de trabalho em subempregos (CURY, 2018)? Por que as mulheres recebem menos pela execução das mesmas funções (ALMEIDA, 2018)? Por que as mulheres estudam mais e permanecem ocupando uma quantidade menor de cargos de gerência e diretorias (CCS/CAPES, 2018)? Como as matérias acima demonstram, cada vez mais a mídia brasileira, questiona a posição das mulheres na sociedade. Tal preocupação também é recorrente no meio acadêmico, de forma exemplificativa, uma pesquisa no Google Acadêmico pelo termo “mulher” retorna 11.600 (onze mil e seiscentos) resultados (2018). Entretanto, a inquietação midiática e acadêmica aparenta não resultar em uma melhoria da condição fática feminina.

Como ilustrado nos dados estatísticos liberados pela Agência IBGE Notícias, as mulheres seguem dedicando mais tempo às atividades domésticas: “Mulheres que trabalham dedicam 73% mais horas do que os homens aos cuidados e/ou afazeres domésticos” (IBGE, 2018). Apesar de elas estudarem mais: “A maior diferença percentual por sexo encontra-se no nível “Superior completo”, especialmente entre as pessoas da faixa etária mais jovem de 25 a 44 anos de idade, em que o percentual de homens que completou a graduação foi de 15,6%, enquanto o de mulheres atingiu 21,5%, indicador 37,9% superior ao dos homens” (IBGE, 2018). Porém, ainda recebem menos que os homens: “Em relação aos rendimentos médios do trabalho, as mulheres seguem recebendo, em média, cerca de $\frac{3}{4}$ do que os homens recebem” (IBGE, 2018). Além de ocuparem um número menor de cargos de gestão: “No Brasil, em 2016, 60,9% dos cargos gerenciais, tanto no poder público quanto na iniciativa privada, eram ocupados por homens e 39,1% por mulheres” (IBGE, 2018).

Desta forma, faz-se relevante e atual compreender aspectos da situação feminina, sendo este o tema para o qual esta pesquisa irá dedicar-se. E, como os questionamentos sobre gênero e suas diferenças são inúmeros e suas repostas, por vezes, demasiadamente complexas, para fins de delimitação do objeto de estudo, limitar-se-á ao ponto do acesso feminino ao mercado de

trabalho e seus empecilhos. Entre esses, seleciona-se, a insuficiência do número de vagas em creches e a cidade de Belo Horizonte, como espaço geográfico.

Neste sentido, este trabalho acadêmico avalia se, no município de Belo Horizonte, mulheres que são mães e necessitam utilizar o serviço público de creche, possuem dificuldade em exercer uma atividade remunerada, uma vez que há carência de vagas destinadas à educação infantil de zero a três anos. Ao investigar a relação pode ser encontrada entre a política pública de fornecimento de vagas em creches públicas e o acesso da população feminina belo-horizontina ao mercado do trabalho?

Além disso, intui-se que haja ausência de políticas públicas que efetivamente solucionem a defasagem de vagas que há em creches, seja criando novos espaços educacionais, aumento da capacidade de receber alunos nas escolas já existentes ou ainda promoção de parcerias com entes privados (MONTEIRO, 2017). Dessa forma, conclui-se que o acesso ou não a vagas em creche é um fator determinante para mulheres exercerem funções remuneradas.

2. MULHERES, FEMININO, GÊNERO: TEORIAS BASE

O termo gênero é utilizado no lugar de mulher a fim de afastar a identidade biologicamente estabelecida para masculino e feminino e dar enfoque para as relações sociais que o gênero carrega, conforme elucida a autora Joan Scott (1995). Sobre a terminologia, continua a esclarecer a autora que o termo “gênero” possui um caráter mais objetivo e menos sobrecarregado de expectativas sociais do que “mulheres”, portanto, se faz mais adequado ao trabalho científico. Vale ressaltar que, conforme Guacira Louro (2013), apenas ao fim da década de 1980, as feministas brasileiras começaram a utilizar o termo gênero. Este trabalho, reconhece a carga histórica da questão, e opta por considerar o feminino o adjetivo que referência ao que é relativo ou próprio da mulher (MICHAELIS, 2018).

Admite-se que as relações feminino versus masculino são carregadas de dicotomias e impregnadas de uma lógica invariável de submissão e dominação (LOURO, 2013). Na tentativa de afastar-se dessa linha de raciocínio, algumas cientistas sociais como Judith Butler (2013) e, a já citada, Joan Scott (2013), utilizam da teoria pós-estruturalista em busca de dar embasamento a novas formulações sobre os gêneros.

Nesse sentido, Judith Butler explica sobre a impossibilidade de pensarmos gênero fora dos contextos políticos culturais em que ele é produzido e preservado (BUTLER, 2013). Para a autora, o sexo e o gênero resultam do discurso e da lei (SALIH, BUTLER, 2013).

Sendo assim, neste trabalho adotar-se-á a percepção de gênero como determinante, dotado de significado próprio e agente influenciador das relações interpessoais, semelhante ao descrito pelas autoras Elisabete Corcetti, Susane Petinelli Souza e Maria das Dores Loreto (2008), segundo as quais:

[...] as relações de gênero construídas ao longo da história das mulheres se edificaram nas relações de poder entre os sexos; sobretudo, no que se atribui à concepção de divisão sexual do trabalho, onde tais relações estabeleceram e ainda estabelecem diferenças e determinam as chamadas carreiras femininas e masculinas (CORECETTI, SOUZA, LORETO, 2008, p. 917).

Ao encontro a essas ideias, o autor francês Pierre Bourdieu (1999) reforça o poder simbólico da perspectiva de gênero e a construção social do dominante (masculino) versus o dominado (feminino), em que o segundo agente contribui, mesmo que involuntariamente, para a permanência do status de dominação do primeiro:

Os atos de conhecimento e de reconhecimento práticos da fronteira mágica entre os dominantes e os dominados, que a magia do poder simbólico desencadeia, e pelos quais os dominados contribuem, muitas vezes à sua revelia, ou até contra a sua vontade, para sua própria dominação, aceitando tacitamente os limites impostos, assumem muitas vezes a forma de emoções corporais - vergonha, humilhação, timidez, ansiedade, culpa - ou de paixões e de sentimentos - amor, admiração, respeito -; emoções que se mostram ainda mais dolorosas, por vezes, por se traírem em manifestações visíveis, como o enrubescer, o gaguejar, o desajeitamento, o tremor, a cólera ... e outras tantas maneiras de se submeter, mesmo de má vontade ou até contra a vontade, ao juízo dominante, ou outras tantas maneiras de vivenciar, não raro com conflito interno e clivagem do ego, a cumplicidade subterrânea que um corpo que se subtrai às diretivas da consciência e da vontade estabelece com as censuras inerentes às estruturas sociais (BOURDIEU, 1999, p. 51).

Ainda sobre gênero, merece menção a perspectiva de Melo (2011) sobre a necessidade de alteração das práticas sociais que resultaram em um processo lento de mudança das intenções, valores, atitudes e crenças para alcançarmos a equidade de gênero no Brasil. E, enfim, é necessário manter em mente as disparidades de gênero presentes nas relações de trabalho, como as ocupações ou as remunerações femininas serem inferiores, além da falta de mobilidade e a ausência de oportunidades de crescimento profissional, como bem explicita o filósofo Gilles Lipovetsky (2000) e a mestre Darli de Fátima Sampaio (2007).

3. ACONTECE EM BELO HORIZONTE...

No município de Belo Horizonte, há grande probabilidade de que as mulheres que são mães e necessitam utilizar o serviço público de creche possuam dificuldade em exercer uma atividade remunerada, uma vez que há carência de vagas destinadas à educação infantil de zero a três anos. Pois cerca de dezenove mil crianças de tal faixa etária não foram contempladas com uma vaga em uma das creches da rede municipal (BELO HORIZONTE, 2017). Ressalta-se que, mesmo considerando-se apenas os pais que fizeram o cadastramento prévio para concorrer às vagas, o que totalizou trinta e uma mil crianças cadastradas, o índice de atendimento foi de 38,7%, estando distante do objetivo mínimo de 50% de atendimento, previsto na Meta 1 do Plano Nacional de Educação (MEC/SASE, 2015) e mais afastado ainda do ideal de cumprimento da totalidade dos pedidos de matrícula recebidos.

Nesse sentido, pesquisar a influência da política pública de creche e a sua influência sobre o gênero feminino se mostra relevante por ser uma questão reconhecidamente problemática em todo o mundo, tendo sido inclusive estabelecido como o terceiro dos oito objetivos de desenvolvimento do milênio – ODM definidos na Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros, entre eles o Brasil, no dia 8 de setembro de 2000 (UNICEF, 2015). Para além disso, o recorte focado na educação infantil: creche, também se relaciona ao ODM, considerado o segundo dos objetivos. E ainda, a universalização da educação infantil, com atendimento integral das crianças de quatro a cinco anos e no mínimo 50% das crianças abaixo de três anos é a meta 1 do Plano Nacional de Educação (MEC/SASE, 2015).

Destaca-se que a Prefeitura de Belo Horizonte, de forma expressa, reforça a sua adesão à iniciativa da ONU mantendo o Observatório do Milênio – Belo Horizonte (2018) e utilizando os ODS para a orientação da ação governamental (BELO HORIZONTE, 2018). Entretanto, como disposto no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG que vigorará de 2018 a 2021 (BELO HORIZONTE, 2018) não há programas específicos para o público feminino. E perde-se a oportunidade de promover as políticas públicas que inter-relacionem os grupos mulheres e crianças, voltadas para educação infantil, especificamente as creches, uma vez que o cuidado com a prole é um fator de grande influência para autonomia profissional feminina.

4. A PESQUISA

Para dar seguimento aos estudos, abordou-se o problema por meio de pesquisa explicativa, adotando-se o procedimento metodológico da pesquisa quantitativa. Elaborou-se um questionário pelo sistema *Google Forms*, serviço gratuito que permite criar formulários online. O questionário foi composto de 17 (dezesete) questões, as quais foram divididas da seguinte forma: as cinco primeiras questões formavam o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, ao identificar as participantes com os dados exigidos pelo Comitê Ético para validade da pesquisa. As questões de 5 a 9 buscaram definir o perfil socioeconômico da entrevistada, ao investigar o seu estado civil, nível de escolaridade, exercício ou não de função remunerada, estimativa da renda mensal e, por fim, questionava-se a existência tinha filhos ou não. A partir da questão 10, apenas as mulheres mães seguiram respondendo. As próximas duas perguntas identificaram o perfil dos filhos: quantos eram e as respectivas idades. Por fim, as últimas seis perguntas da pesquisa adentram no objeto da pesquisa, a fim de relacionar a tríade acesso a vagas em creche, filhos e mulheres.

A pesquisa de campo iniciou-se em novembro de 2018, de forma presencial, no Centro de Educação Infantil Santa Clara, localizado na região do Barreiro, em Belo Horizonte e, neste local, 18 (dezoito) mães foram interpeladas. Após quatro dias das primeiras entrevistas, mediante divulgação do questionário pelas redes sociais, como *Facebook* e *WhatsApp*, atingiu-se um alcance maior e o retorno de 155 (cento e cinquenta e cinco) respostas, o que totalizou 173 (cento e setenta e três) entrevistados. O acesso *online*² ao questionário foi encerrado em dezembro de 2018.

4.1. Público alvo

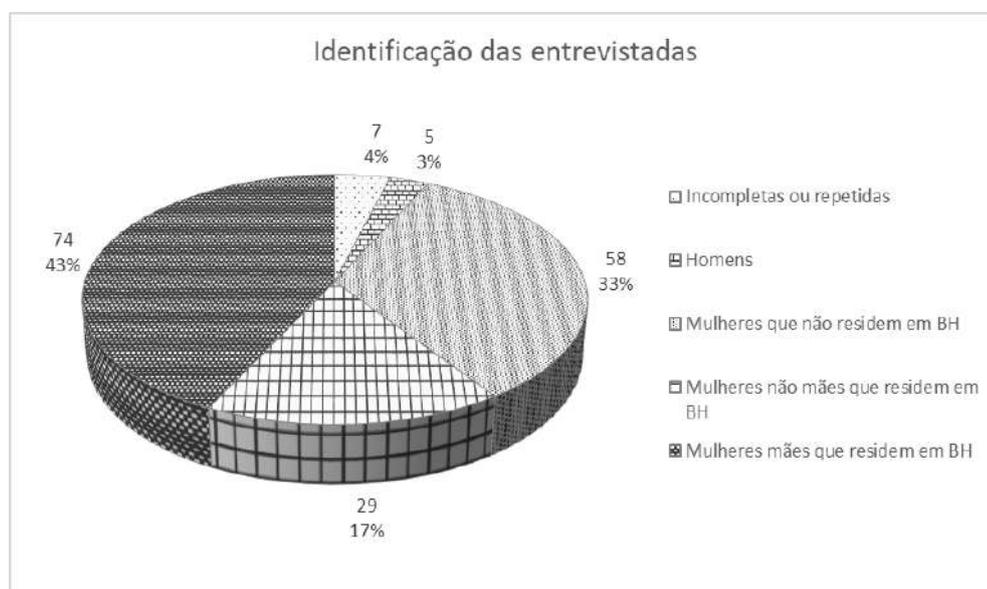
O universo pesquisado foi a população de mulheres residentes no município de Belo Horizonte, que apresentam o perfil de amostra daquelas que são mães ou responsáveis pelo cuidado de crianças na faixa etária frequentadora das creches, ou seja, entre zero a três anos de idade. A fim de quantificar quantas mulheres deveriam ser entrevistadas para que a pesquisa tivesse nível de confiabilidade de 90% e erro amostral de 5%, calculou-se a partir do número de

² Link para acesso ao questionário:
https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSex0RzKncRpoZ0u6NUBxeAJFAI1sxVKf6N_hrsNNuE3Vaj-oQ/closedform

crianças, uma vez que foi possível acessar uma estimativa populacional atualizada para este grupo. Desta forma, segundo relatório do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2017), o número estimado de crianças na faixa etária entre zero e três anos, em Belo Horizonte, é de 87.756 (oitenta e sete mil e setecentos e cinquenta e seis). E assim, a partir deste número, calculou-se que 67 crianças deveriam ser entrevistadas (SANTOS, 2018). Vale mencionar que, como supracitado, o alvo da pesquisa não são as crianças, e sim, as suas mães ou responsáveis. Por isso, foi possível inferir que o número de mães que deveriam ser entrevistadas para manter o mesmo índice de confiabilidade e taxa de erro poderia ser ainda menor. Tal redução no volume de entrevistas necessárias para compor a amostra poderia ocorrer porque é possível que uma mesma mulher tenha mais de um filho, ou que seja responsável por mais de uma criança nesta mesma faixa etária, ou seja de zero a três anos.

Ciente das questões estatísticas, com o amplo acesso promovido pelas redes sociais, o questionário obteve respostas que extrapolaram o público-alvo original, conforme o gráfico 1 abaixo, o que fez necessário excluir aquelas que não se encaixavam no perfil da pesquisa, para, finalmente, analisar os dados.

Gráfico 1 – Identificação das entrevistadas

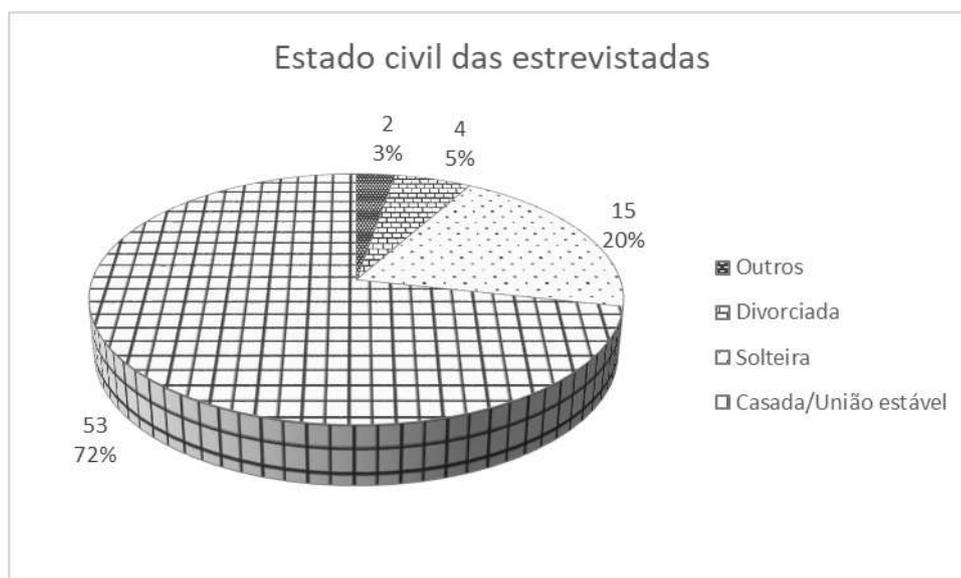


Sendo assim, constatou-se que houve 173 respostas, dispostas da seguinte forma: 7 incompletas ou repetidas (4%), 5 de homens (3%), 58 de mulheres que não residem em Belo Horizonte (33%), 29 de mulheres não mães belo-horizontinas (17%) e, enfim, 74 de mulheres mães belo-horizontinas (43%).

4.2. Perfil socioeconômico

Para a pesquisa, partimos das 74 (setenta e quatro) respostas obtidas correspondentes ao público alvo da pesquisa, e foi possível identificar que 72% das mães entrevistadas estão casadas ou em união estável, 20% identificaram-se como solteiras, 5% divorciadas e 3% outros (viúvas ou não se encaixam em nenhuma das opções anteriores), conforme demonstrado no gráfico abaixo.

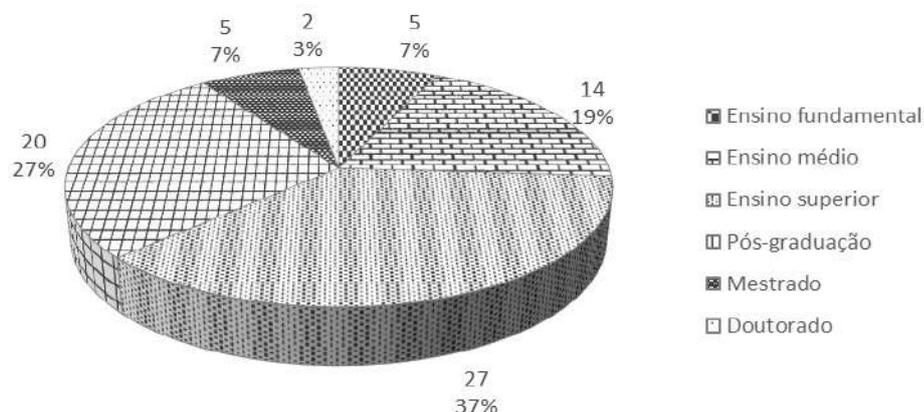
Gráfico 2 – Estado civil das entrevistadas



Quanto ao nível de escolaridade, preliminarmente as hipóteses da pesquisa buscavam identificar quantas das mulheres consideravam-se analfabetas (nenhuma das entrevistadas optou por esta hipótese), quantas das entrevistadas possuíam ensino superior (37% das entrevistadas), quantas concluíram o ensino médio (19% das respondentes) e quantas concluíram o ensino fundamental (7% das que responderam). A partir da hipótese “outros” e o seu espaço para preenchimento livre foi possível detalhar que 27% das entrevistadas possuem pós-graduação, 7% mestrado e 3% doutorado, como ilustra o gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Escolaridade das entrevistadas

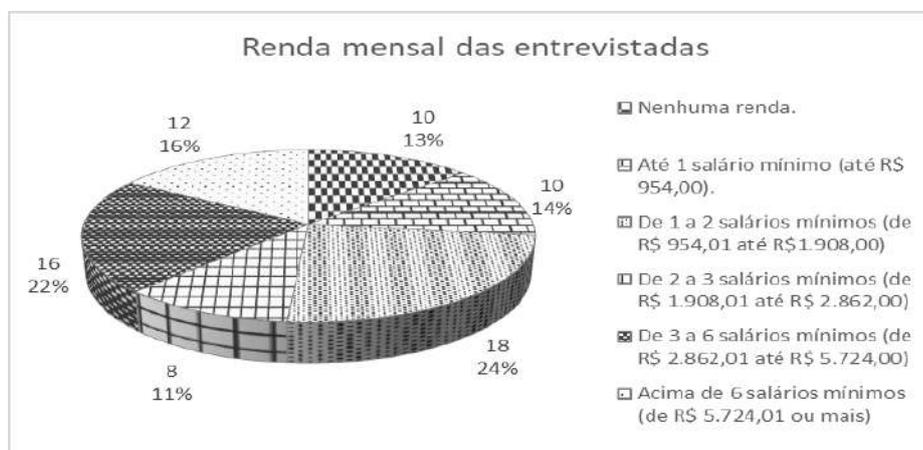
Nível de escolaridade das entrevistadas



Sobre esse último ponto, observa-se um alto nível de escolaridade das entrevistadas, 64% delas declararam possuir ao menos o nível superior. Comparativamente, dados liberados pela Fundação João Pinheiro (2018) apontam que o percentual da população adulta feminina, acima de 25 anos, com ensino superior em Belo Horizonte é de 27,4%. Quanto a essa diferença percentual, supõe-se que a divulgação do questionário nas mídias sociais, *Facebook* e *WhatsApp*, e a temática acadêmica, possivelmente, favoreceram a participação de um público com maior nível de instrução.

No recorte renda, identificou-se que, enquanto a maioria das respondentes, 51%, possui renda de até 2 salários mínimos, o restante divide-se entre ter renda mensal de 2 a 3 salários mínimos (13%), 3 a 6 salários mínimos (22%) e acima de 6 salários mínimos (16%). A representação gráfica abaixo apresenta o detalhamento da renda.

Gráfico 4 – Renda mensal das entrevistadas



4.3. Relação mulheres, o acesso a vagas em creche e ao mercado de trabalho

Ao se detalhar o perfil socioeconômico, quanto às perguntas relacionadas ao questionamento acerca da influência da política pública de creche na presença das mulheres no mercado de trabalho, apreende-se que 71% das entrevistadas acreditam que o acesso a vagas em creche muito provavelmente é um fator que aumenta a chance de uma mulher de trabalhar de forma remunerada.

4.3.1. Vagas em creche possibilita que mulheres belo-horizontinas ingressem no mercado de trabalho

Os dados coletados no questionário abaixo estão de acordo com as perspectivas apresentadas pela ONU (2016), segundo a qual o cuidado dos filhos, principalmente os menores, é uma importante condição associada à presença das mulheres no mercado de trabalho:

Com o acesso ao ensino fundamental já em avançada universalização, o Brasil passa a enfrentar a questão da melhoria do ensino em todos os níveis, assim como o acesso às creches e a ampliação da educação integral. **Como a responsabilidade familiar recai sobre as mulheres, estas são medidas de especial destaque para assegurar as condições necessárias para que elas enfrentem os limites e estereótipos tradicionais** (ONU, 2016, p. 68)(Grifou-se).

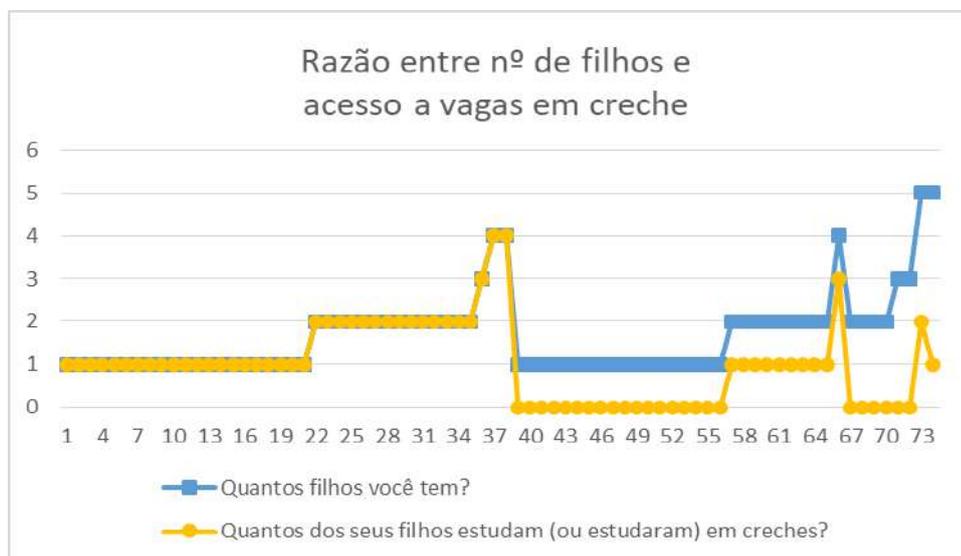
Indício reforçado pelos dados coletados, em 2011, pelo IBGE(2014), os quais evidenciam que mães com filhos na faixa etária de 0 a 3 anos e com acesso a serviço de creche que contemplem todos os seus filhos são em média 27,80% mais ocupadas do que aquelas que não possuem filhos em creche e 28,30% mais ocupadas do que aquelas em que apenas algum dos filhos frequentem as instituições. E ainda, em acordo com o levantamento feito para tese de doutorado de Viviane Sanfelice (CARRANÇA, 2019), segundo o qual “[...]o uso de creches públicas por mães que não têm outras opções de cuidado para seus filhos aumenta em 44 pontos percentuais a probabilidade de emprego materno [...]”.

Gráfico 5 – Probabilidade do exercício de atividade remunerada



Inclusive, na perspectiva da relação entre o exercício de atividade remunerada e o acesso a vagas em creche, foi possível identificar na pesquisa que 72% das entrevistadas exercem alguma atividade remunerada, ao mesmo tempo que 78% delas acessaram vagas em creche para pelo menos um de seus filhos, conforme mostrado no gráfico abaixo.

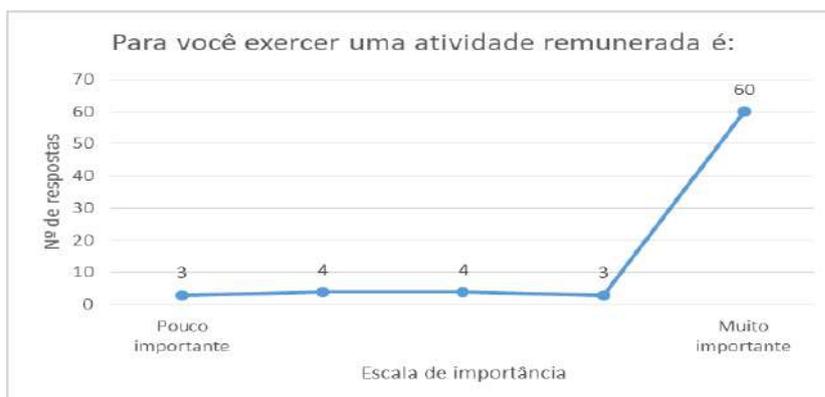
Gráfico 6 – Número de filhos x acesso a vagas em creche



4.3.2. MULHERES BELO-HORIZONTINAS QUEREM TRABALHAR

No âmbito da pesquisa, quando as mulheres foram interpeladas sobre a importância do trabalho para si, 81% delas responderam que é muito importante exercer uma atividade remunerada.

Gráfico 7 – Importância do trabalho

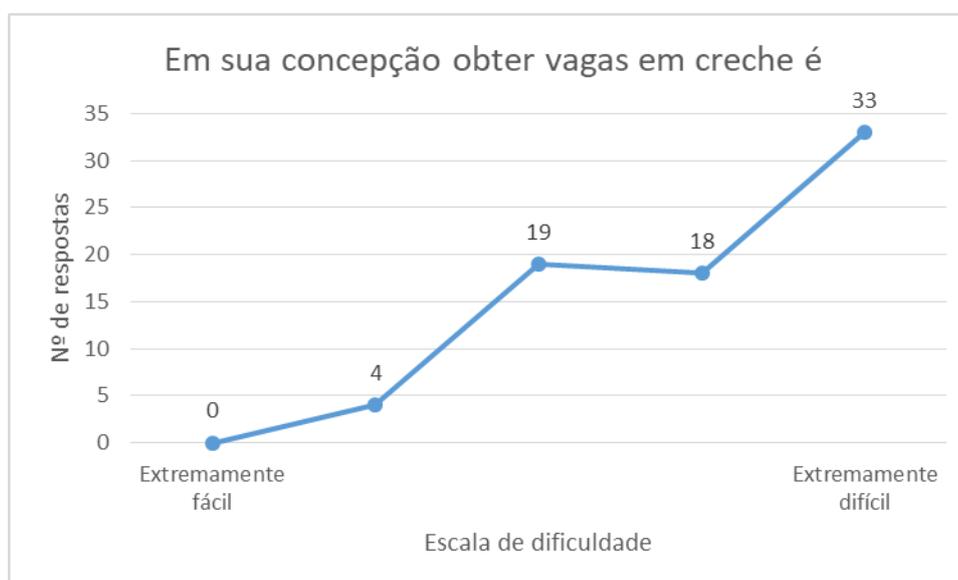


Merece destaque a informação de que o índice de ocupação das entrevistadas (72%) supera em quase 20% o percentual belo-horizontino. A taxa medida pelo IBGE em 2016 apontou que é 53,1% (IBGE, 2016) a proporção de ocupação das pessoas comparativamente à população total do município.

4.3.3. Para mulheres belo-horizontinas é difícil obter vagas em creche

Apesar de a maioria das entrevistadas terem tido acesso a vagas em creche para pelo menos um de seus filhos (78%), a percepção de extrema dificuldade para obtenção do acesso prevalece para 44% delas, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 8 – Dificuldade de obtenção de vaga em creche



Desta forma, esse também é um ponto interessante para um futuro detalhamento qualitativo, a fim de identificar se a dita dificuldade para acessar vagas em creche foi adquirida por experiência própria das entrevistadas ou se baseadas em uma concepção coletiva sobre o tema. Pois como corroboram os dados do relatório Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, há risco de diminuição do número de vagas em creche:

Durante os trabalhos de auditoria verificou-se o risco de a universalização da educação infantil, notadamente para as crianças de 4 e 5 anos (pré-escola), não estar sendo alcançada, contrariando ao que preconiza o art. 208, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Ainda, verificou-se o risco de existirem crianças de 4 e 5 anos excluídas do atendimento obrigatório, **diminuição da oferta de vagas para crianças de 0 a 3 (creche) e restrição de acesso às Unidades (Unidades Municipais de Educação Infantil) para as crianças de famílias em condições de vulnerabilidade.** (MINAS GERAIS, 2017, p. 34) (Grifou-se)

Além de se reconhecer que a previsão de ampliação de vagas escolares em tempo integral para crianças de zero a três anos, na rede própria e conveniada para 19.446 (dezenove mil e quatrocentos e quarenta e seis mil vagas, conforme a Revisão PPAG 2017 da Prefeitura de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2017), está 68.310 (sessenta e oito e trezentos e dez mil)³ abaixo do necessário para alcançar a universalização do acesso a vagas em creche.

4.3.4. As mulheres belo-horizontinas preferem deixar seus filhos em creches

Antes de 1988, as creches possuíam um caráter assistencialista e frequentemente eram mantidas por grupos religiosos. Desta forma, neste primeiro momento, as creches voltam-se substancialmente para a alimentação e a higiene das crianças. Posteriormente, surgem os jardins de infância, estes sim, de cunho mais educacional, voltados para preparação para o ensino fundamental. Porém, por serem instituições particulares eram inacessíveis para boa parte da população (MINAS GERAIS, 2017).

É a Constituição/1988 que instituiu a educação infantil como um direito social de todos. Entretanto, somente em 2014, com o Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 13.005/2014, e, posteriormente, a Lei Municipal nº 10.917/2016, criadora do Plano Municipal de

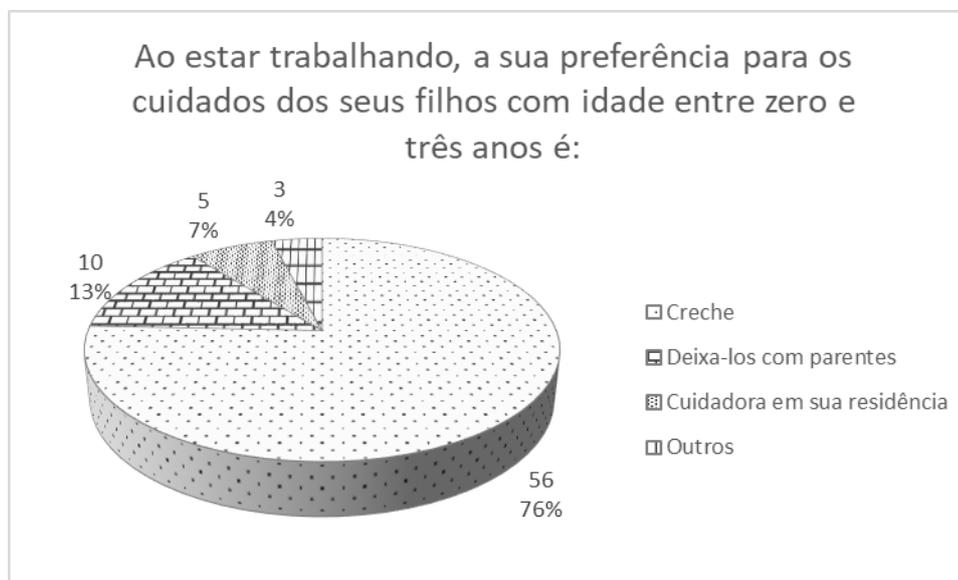
³ O cálculo foi feito a partir da previsão populacional apresentada pelo TCEMG, anteriormente descrita neste trabalho no tópico 4.1, em que se prevê 87.756 (oitenta e sete mil e setecentos e cinquenta e seis) crianças nesta faixa etária.

Educação do Município de Belo Horizonte, que o incremento de vagas se tornou uma realidade social. Acompanhando a mudança do assistencialismo para uma política educacional, houve uma alteração da perspectiva educacional das creches, aumentando a sua relevância social. Sobre o tema o Parecer CNE/CEB nº 20/2009 é bastante esclarecedor:

A proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil deve ter como objetivo principal promover o desenvolvimento integral das crianças de zero a cinco anos de idade garantindo a cada uma delas o acesso a processos de construção de conhecimentos e a aprendizagem de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e interação com outras crianças. (CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2009, p. 9)

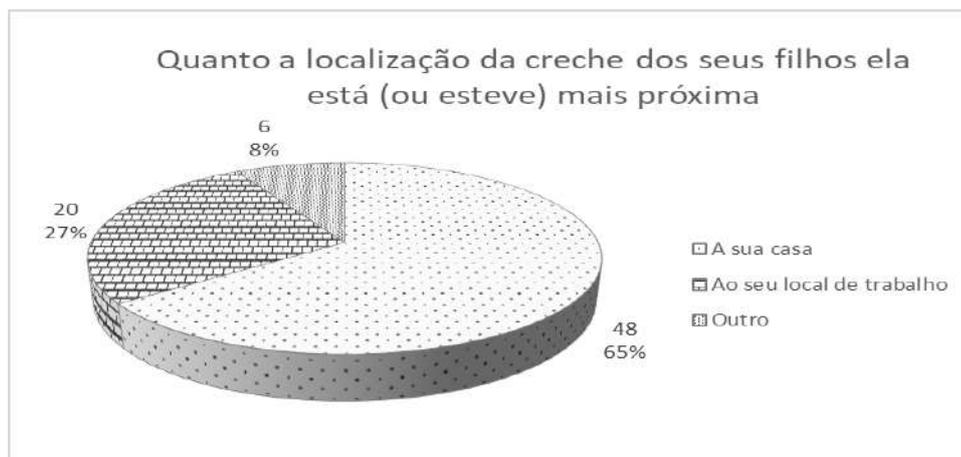
Nesse sentido, as entrevistadas alinham-se à importância das creches, quando questionadas sobre as preferências para os cuidados dos filhos enquanto estão trabalhando, 76% preferem que eles permaneçam em creches, 13% escolhem por deixá-los com parentes, 7% com uma cuidadora em sua residência e 4% optaram por alguma outra solução, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 9 – Preferências pela creche



Quanto à localização da instituição de ensino, conforme representação abaixo, 65% das entrevistadas obtiveram vagas perto da sua residência, 27% uma localização próxima ao local trabalho, enquanto 8% não se encaixavam em nenhuma das duas hipóteses anteriores.

Gráfico 10 – Localização da creche



Merece menção que o questionamento da pesquisa tratou da localização de fato da vaga obtida. Logo, não é possível inferir a preferência dessas mulheres quanto ao local para os seus filhos estudarem.

5. Afinal, o que querem as mulheres mães belo-horizontinas?

Apesar da igualdade formal entre os gêneros, garantida por lei, a realidade social demonstra que as diferenças de tratamento persistem. A instrução educacional, o tempo, a competência profissional, os recursos financeiros são abordados de forma diversa quando se é homem ou mulher.

Limitando-se ao ponto do acesso feminino ao mercado de trabalho e seus empecilhos, na cidade de Belo Horizonte, constatou-se uma inter-relação com a política pública de promoção de vagas em creches. Por meio da pesquisa, foi possível vislumbrar que a mulher mãe belo-horizontina valoriza o exercício de uma atividade remunerada. Ela deseja que, enquanto exerce as suas atividades profissionais, os seus filhos fiquem em creches. Os seus filhos, de zero a três anos de idade, geralmente, estudam próximo à sua residência. Acreditam ser extremamente difícil obter vagas nas instituições de educação infantil. E, principalmente, creditam no acesso a vagas em creche à facilitação do seu ingresso ao mercado de trabalho.

Por essa razão, verificamos a importância de o município de Belo Horizonte promover políticas públicas que inter-relacionem os grupos mulheres e crianças, voltadas para a educação infantil, especificamente as creches, uma vez que o cuidado com a prole é um fator de grande influência para autonomia profissional feminina.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.. **Mulheres estão em apenas 37% dos cargos de chefia nas empresas.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/mulheres-estao-em-apenas-37-dos-cargos-de-chefia-nas-empresas-21013908>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

ARAÚJO, R. M.; GOMES, F. P.; LOPES, A. O. B.. **Pesquisa em Administração:** qualitativa ou quantitativa? Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior. Volume 3. Número 1. Juiz de Fora, p. 151-174, jan-jun/2012.

BELO HORIZONTE, Prefeitura de. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).** Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/planejamento/planejamento-e-orcamento/objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BELO HORIZONTE, Prefeitura de. **Observatório do Milênio Belo Horizonte.** Disponível em: <<https://observatoriodomilenio.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BELO HORIZONTE, Prefeitura de. **PPAG 2014-2017.** Prefeitura de Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Planejamento/PPAG%202014-2017/Revis%C3%A3o%202017/livro_completo_ppag_-_2017.pdf>. Acesso em: 30 nov.2018.

BELO HORIZONTE, Prefeitura de. **PPAG 2018-2021.** Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/plano-plurianual-ppag/ppag-2018-2021>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BUTLER, J.. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, Conselho Nacional de Defesa da Educação. **Parecer CNE/CEB nº 20/2019.** Portal MEC, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020_09.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2018.

CARRANÇA, T.. **Creche pública eleva em 44 pontos probabilidade de mãe trabalhar.** Valor Econômico, São Paulo, 14 jan. 2019. Especial, p. A12.

CARVALHO, M. E. P.. **Pierre Bourdieu Sobre Gênero e Educação.** Revista Ártemis, João Pessoa, v. 1, p. 1-14, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/artemis/article/view/2364/2068>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

CORCETTI, E.; SOUZA, S. P.; DE LORETO, Maria das Dores Saraiva. **O "Programa Mulheres Mil" no Espírito Santo:** uma política educacional de equidade de gênero?. Ensaio: avaliação políticas públicas, Rio de Janeiro, p. 1-33, jan. 2018.

CCS/CAPES. **Mulheres permanecem como maioria na pós-graduação brasileira.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/8787-mulheres-permanecem-como-maioria-na-pos-graduacao-brasileira>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

CURY, A.. **Desemprego é maior entre as mulheres e chega a 13,8% no fim de 2016.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/desemprego-e-maior-entre-as-mulheres-e-chega-a-138-no-fim-de-2016.ghtml>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Estatísticas da Educação.** Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/Educacao/>>. Acesso em 11 jan. 2019.

IBGE. **Síntese dos indicadores sociais 2014.** Tabelas. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2014/default.shtm>>. Acesso em 08 fev.2018.

LOURO, G. L.. **Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista.**15. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MELO, M. C. O. L.. Mulheres gerentes entre o empoderamento e o teto de vidro. In: FREITAS, M. E.; DANTAS, M. (Org.). **Diversidade sexual e trabalho.** São Paulo: Cengage, 2011.

MICHAELIS, Dicionário de Língua Portuguesa. **Michaelis,** 2018. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=jzj5>>. Acesso em: 21 out. 2018.

MINAS GERAIS, Tribunal de Contas do Estado. A Implementação do PNE na Educação Infantil de Belo Horizonte. **Relatório de Auditoria Operacional,** 2017. Disponível em: <http://redebh.com.br/2016/wp-content/uploads/2018/04/2018-04-20_15-12-05.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO / Secretaria de Articulação Com Os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE). **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.** Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 08. fev. 2018.

MONTEIRO, C.. **Por que os municípios não sabem quantas vagas têm de oferecer na Educação Infantil.** Disponível em: <<https://gestaoescolar.org.br/conteudo/1831/por-que-os-municipios-nem-sabem-quantas-vagas-tem-de-oferecer-na-educacao-infantil>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

ONU, **Mais igualdade para as mulheres brasileiras: caminhos de transformação econômica e social –** Brasília: ONU Mulheres - Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres, 2016.

BOURDIEU, P. (1999). **A Dominação Masculina.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

RUA, M. G.. **Políticas públicas – 3. ed. rev. atua. –** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014, 19 p. 2013.

SALIH, Sara. **Judith Butler e a teoria queer.** Belo Horizonte: Autêntica,2013;

SANTOS, G. E. D. O. **Cálculo amostral:** calculadora on-line. Disponível em: <www.calculoamostral.vai.la>. Acesso em: 30 nov.2018.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e realidade**, Porto Alegre, v.20, n° 2, p.661-99, dez. 1995.

UNICEF/ Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_9540.htm>. Acesso em: 14 mar. 2018.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA: O CASO DO MOVE NA CIDADE DE BELO HORIZONTE

Leandro Dídimo Guimarães Saraiva
Márcia Custódia Pereira

1. INTRODUÇÃO

A Mobilidade Urbana se apresenta como um dos principais problemas dos grandes centros no Brasil e no mundo. Na cidade de Belo Horizonte não é diferente: o deslocamento pela capital é complexo, lento e deficitário. O problema é real e se mostra um grande desafio para a Administração Pública Municipal. Muitas são as causas do citado problema que se desenvolveu ao longo dos anos, como por exemplo, a ineficiência das Políticas Públicas voltadas para o trânsito que privilegiaram o transporte individual em detrimento do público, aumentando drasticamente os congestionamentos nas ruas. Além disso, é importante citar o excesso de veículos que trafegam diariamente, o transporte coletivo deficitário e, em alguns casos, precário, a execução lenta das obras de infraestrutura e a falta de ações conjuntas entre municípios da região metropolitana.

Diversas ações foram tomadas no intuito de amenizar os impactos dessa deficiência inerente aos grandes centros. Especificamente, no município de Belo Horizonte, foi inaugurado em março de 2014, o sistema de Transporte Rápido por Ônibus – BRT (em inglês: *Bus Rapid Transit*), como proposta para o desafogo do fluxo urbano da capital. O sistema fez parte do Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte, PlanMobBH, plano diretor elaborado pelo município entre 2003 e 2010 e que estabeleceu diretrizes para o trânsito da capital mineira até 2030. Todavia, tal como toda grande mudança no cenário das cidades, a instauração do sistema BRT provocou inevitáveis impactos e encontrou diversos desafios de ordem estrutural, ambiental e econômica a serem superados.

Para viabilizar a pesquisa e, para fins de orientação do estudo, o trabalho objetivou, de maneira geral, perscrutar os principais desafios de ordem institucional, de infraestrutura e operacional enfrentados pelo governo municipal Belo-horizontino, na implementação do MOVE (nome dado ao sistema BRT implantado na capital), bem como analisar as consequências/impactos dessa implantação para o município. Para que tal objetivo obtivesse êxito foi necessário trabalhar alguns aspectos específicos. Em primeiro lugar foi imperioso estudar as Políticas Públicas e seu ciclo de implantação, analisando as fases mais comuns e importantes desse processo. Nesse ponto, pretendeu-se conhecer conceitos teóricos do tema

proposto bem como entender a pluralidade de concepções. Num segundo momento procuramos retratar o aparecimento e a evolução do BRT no país, a partir do movimento de diversificação do transporte público e das novas concepções de termos como “Mobilidade Urbana”. Na sequência, buscamos assimilar e discorrer sobre o processo de implantação do BRT - MOVE no município de Belo Horizonte do ponto vista crítico, entendido como uma Política Pública abrangente e complexa.

Essa pesquisa vem de encontro aos anseios da sociedade, dada a grande importância do seu tema. Por se tratar de um problema de natureza pública e de interesse de grande parte da população, o assunto interfere direta ou indiretamente na vida de todos quando coincide com outros assuntos corriqueiros e situacionais. A inserção da matéria nas discussões públicas é pertinente e necessária na busca de soluções, tanto ao poder público quanto aos usuários. Outra questão motivadora do desenvolvimento do trabalho tem caráter profissional, dada a possibilidade de enriquecer o acervo de pesquisas e estudos possíveis de orientação aos atores públicos nos cargos de gestor para as tomadas de decisão, ao colocar a matéria em evidência e proliferar o debate sobre a infraestrutura voltada à Mobilidade Urbana no Brasil e em Belo Horizonte.

A metodologia proposta no presente estudo contém compleições de análise qualitativa sobre a implementação do BRT na cidade de Belo Horizonte – MOVE, bem como o estudo dos impactos e consequências surgidos a partir desse processo. Uma vez que possui a finalidade de detectar possíveis desafios e impactos nas fases do ciclo de Política Pública referentes aos objetos propostos, a opção acatada foi de desenvolver a pesquisa de forma descritiva, em que tem por objetivo a descrição das características de determinada população ou, neste caso específico, descrição de determinado sistema.

O estudo projetou também a utilização de pesquisa bibliográfica – que é elaborada em material já publicado, seja impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos, ou, devido às novas tendências de inovação, podem ser encontrados via meios eletrônicos – na tentativa de encontrar insumos teóricos sobre as Políticas Públicas, o processo de formulação, implantação e impactos do MOVE, o quadro atual da Mobilidade Urbana e, assim, a constante busca pela diversificação dos transportes coletivos e públicos (GIL, 2010). Ainda sobre a pesquisa bibliográfica, esse mesmo autor diz que

A maioria das pesquisas realizadas com base em material impresso pode ser classificada como bibliográfica. As que se valem de outros tipos de documentos são em número mais restrito. Todavia, há importantes pesquisas elaboradas exclusivamente mediante documentos outros que não aqueles localizados em

bibliotecas. Podem-se identificar pesquisas elaboradas baseadas em fontes documentais as mais diversas, tais como: correspondência pessoal, documentos cartoriais, registros de batismo, epitáfios, inscrições em banheiros etc. (GIL, 2002, p. 46).

Utilizou-se também do modelo de pesquisa documental para o levantamento de dados complementares, notadamente em jornais e sites institucionais. Essa metodologia assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2002). Desta maneira, a pesquisa contou com as notícias dos jornais da capital e do estado, nos quais se verificou, especificamente, os impactos e possíveis consequências do empreendimento. Essa diversificação das técnicas e metodologias utilizadas objetivou tornar mais ampla a análise do trabalho e, conseqüentemente, expandir o olhar sobre o problema exposto como um todo, de forma a entendê-lo numa visão macro, sem desmerecer as especificidades e detalhes semelhantemente importantes.

2. SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E CICLO

2.1 O que são Políticas Públicas?

Esse trabalho possui um objeto de pesquisa definido: trata-se da implantação do BRT-MOVE na capital mineira. Entretanto, por se tratar de uma Política Pública, é de fundamental importância entender o processo e conhecer seus conceitos sob a ótica dos mais reputados autores, verificando as diferenças e pontos comuns do seu pensamento. Segundo Santos (2015), historicamente, o termo “Políticas Públicas” surgiu nos Estados Unidos na década de 70, em forma de disciplina para estudar as ações do governo. Difundida a matéria surgem inúmeras definições de diferentes autores, sem que haja destaque acadêmico de alguma tornando-a referência. Ao contrário, as inúmeras concepções e argumentos complementam-se no entendimento do que se refere uma Política Pública, convergindo, em diversos momentos, para um entendimento comum. Um exemplo interessante dessas congruências e diversidade do termo “Políticas Públicas” é apontado por Celina Souza (2006), quando expõe alguns autores e suas definições. Segundo ela

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: Política Pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de Política Pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre Política Pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p.24)

Através da análise de Celina Souza (2006) podemos perceber que a concepção de Política Pública é bastante subjetiva, possui muitas definições que, em grande parte, são convergentes, especificamente, na definição dos atores. Quanto a essa pluralidade conceitual, a autora escreve:

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de Políticas Públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia (SOUZA, 2006, p.25).

As abordagens mencionadas são passíveis de questionamentos na percepção que superestimam aspectos pragmáticos e metodológicos em face da essência da expressão (política pública) materializada no conflito em torno das ideias e dos interesses. Ao focarem no governo, essas perspectivas minimizam a característica do embate e as limitações das decisões governamentais, aspectos esses ligados a elementos fundamentais: intencionalidade e problema público.

Alguns autores, entretanto, apresentam definição mais completa e complexa de política pública. Leonardo Secchi (2013), por exemplo, entende “uma política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Esta, que em uma análise mais rasa aparenta ser uma definição simplista, aprofunda-se no momento em que o autor trabalha didaticamente três questões teóricas, nominadas por ele de “nós conceituais”.

O primeiro desses nós está associado aos atores políticos. Na abordagem estadista ou estadocêntrica, o Estado é percebido como único autor. Nessa perspectiva, o que determina se uma política é ou não pública é a natureza jurídica do protagonista. A abordagem multicêntrica, por sua vez, considera a participação e mesmo a elaboração de uma política por organizações

privadas, organizações não governamentais e outros, juntamente ao estado. O segundo nó conceitual levanta questionamento sobre a possibilidade da escolha dos governos em “não fazer” (omissão ou negligência) também se configurar uma política pública. O último nó alude a posicionamentos teóricos que interpretam as Políticas Públicas como somente macrodiretrizes estratégicas, ou conjuntos de programas. Nessa visão, a política pública é “estruturante, os programas, planos e projetos são apenas seus elementos operativos, não podendo ser considerados Políticas Públicas individualmente.” (Secchi, 2013, p.07).

A multiplicidade de visões pressupõe a impossibilidade de existir um único conceito de política pública, que apresente argumento específico, suficiente e universalmente aceito. Todavia, a pluralidade de conceitos apresenta constantemente argumentos genéricos e concordantes, como por exemplo, a ideia implícita por natureza da relação proposta por esse mecanismo do benefício coletivo e da participação dos atores sociais.

2.2 Ciclo das Políticas Públicas

Tornou-se indispensável para o desenvolvimento desse trabalho uma análise do ciclo das Políticas Públicas, percebendo especialmente o período da implementação. Uma das principais contribuições da ideia do ciclo da política é a percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, que apontam para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o mecanismo público. Por outro lado, o entendimento do ciclo é uma maneira dinâmica de visualizar o procedimento de forma globalizada e completa.

São muitas as proposições de ciclo das Políticas Públicas, como por exemplo, a visão que utiliza seis etapas, proposta por Howlett e Ramesh (1995): Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão; Implementação e Avaliação. De maneira complementar, ainda que não congruente, Secchi (2013) identifica uma fase anterior à formulação de agenda, o que ele chama de identificação do problema.

A ideia da existência de fases na construção das Políticas Públicas parece comum ao pensamento dos teóricos mais conhecidos. Débora Muzzi (2014, p.14) percebe essa tendência ao destacar que “todo o processo de elaboração de Políticas Públicas costuma ser analisado de forma didática por meio do ciclo de Políticas Públicas que divide a vida de uma política em fases interdependentes [...]”. As alterações na ordem e/ou nomenclatura de cada etapa são puramente interpretativas e não apresentam mudanças substanciais no entendimento do ciclo. Com essa

mesma compreensão, Muzzi (2014) afirma que

Apesar de existirem várias correntes que alteram um pouco a sequência das fases no ciclo, é consenso que esse instrumento, como esquema organizativo do pensamento, é extremamente positivo, sendo utilizado por estudiosos, políticos e burocratas para melhor compreender o processo político, para comparar políticas, analisar o sucesso das soluções implementadas e entender o momento de extinção de uma política pública (MUZZI, 2014, p.14).

Dada a pluralidade de entendimentos de quais e quantos são os ciclos das Políticas Públicas é inviável sua apresentação de forma mais abrangente. Contudo, devido à conveniência e relevância do assunto para esse trabalho, verificamos as fases mais comuns e mais importantes apresentando-as na sequência.

2.2.1 Fases do Ciclo das Políticas Públicas

A identificação do problema é a fase do ciclo de Políticas Públicas proposta por Secchi (2013) que antecede a formação de agenda. Para que haja a percepção do problema é necessário que se perceba a existência de uma divergência entre a conjuntura atual (*status quo*) e a situação tida como possível ideal. O problema público pode ser percebido no espaço entre a realidade existente e o que se pretende dela.

A formação ou definição de agenda é a segunda etapa do ciclo de Políticas Públicas proposto por Secchi (2013) e a primeira para a grande maioria dos autores. Nessa fase são estipuladas as questões a serem discutidas pelo governo e/ou sociedade, uma vez que seria inviável e, talvez impossível, a inserção de todas as demandas e problemas públicos na pauta governamental.

A Formulação de Políticas Públicas ou Formulação de Alternativas vem depois da definição da agenda. Após identificados os problemas públicos, torna-se necessário o planejamento e a organização das medidas a serem tomadas para a solução dos mesmos. É o momento de explorar e definir as ações que serão realizadas para suprir as necessidades impostas pela agenda.

A tomada de decisão, próxima fase do ciclo, implica a escolha de uma maneira de agir frente a uma série de possibilidades, inclusive a de manter inalterada a situação existente. A tomada de decisão caracteriza-se como a função de política pública na qual se decide por uma ação (ou não ação) na resolução de problemas, em muitos casos levando-se em conta uma série de ponderações técnicas e políticas.

A definição dada por Rua (1998) para o próximo estágio, Implementação de Política Pública, é didática e de clara objetividade. Segundo a autora

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto (RUA, 1998, p.15).

De maneira simplificada, a implementação de Políticas Públicas resume-se na execução, de fato, das ações dantes planejadas. Constitui-se no planejamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários à execução de uma política (RONCARATTI; FOTONNELLE, 2008). Normalmente, este estágio é influenciado por problemas de implementação e por fatores sociais, econômicos e, especialmente, políticos.

A avaliação é tida pela maior parte dos teóricos como a última fase do ciclo das Políticas Públicas. Nesse ponto são analisadas as ações desenvolvidas, bem como seus impactos, eficiência, eficácia e sustentabilidade através da coleta de dados e análise do programa adotado. Pretende-se com isso conhecer as falhas para posterior correção.

3. TRANSPORTE PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA – CENÁRIO E CONCEITOS

Os transportes públicos sempre foram alvos de reclamação e reivindicações por parte das populações dos grandes centros e, por isso, está constantemente nas pautas governamentais. A dinâmica populacional, especialmente nas grandes cidades, é complexa e oscilante. Por esse motivo e por questões de infraestrutura, o sistema de transporte público sofre constantes mudanças e adaptações. É necessário compreender de antemão a dinâmica dos transportes públicos no país e as atuais configurações de modalidade urbana, bem como seus conceitos, para posteriormente analisarmos o caso específico deste estudo.

3.1 Mobilidade e Mobilidade Urbana

O tema “Mobilidade Urbana” é objeto de constante discussão no cenário urbano brasileiro, especialmente a partir de 2014, quando o país sediou os jogos da Copa do Mundo. Esse episódio trouxe à tona um problema que, apesar de existente, não atraía tantos holofotes: a deficiência na infraestrutura ligada à mobilidade e acessibilidade nas cidades pólo. O evento demandou inúmeras mudanças no sistema viário municipal das cidades anfitriãs no intento de viabilizar a circulação de pessoas e veículos em maior número no período.

O crescimento das cidades brasileiras aconteceu rapidamente e de forma desordenada a partir da década de 70, desacompanhada de Políticas Públicas que amparassem os inúmeros problemas emergidos dessa dinâmica, incluindo a dificuldade de deslocamento das pessoas.

Partindo das premissas mencionadas, é necessário conhecer os termos inerentes a esse processo. Tagore e Skidar (1995, *apud* HENRIQUE, 2004, p. 09) entendem que a mobilidade é interpretada como a capacidade dos indivíduos se moverem de um lugar para outro e depende da performance do sistema de transporte, da hora do dia e da direção para a qual o indivíduo pretende viajar, bem como de suas características individuais, tais como renda, propriedade de veículo, recursos que se pode gastar na viagem, sexo, idade, etc. Contudo, o Ministério das Cidades, através do anteprojeto da lei da política nacional, apresenta a definição de Mobilidade Urbana de maneira parcialmente divergente:

Um atributo das cidades se refere à facilidade de deslocamentos de pessoas e bens no espaço urbano. Tais deslocamentos são feitos através de veículos, vias e toda a infraestrutura (vias, calçadas, etc.) que possibilitam esse ir e vir cotidiano. Isso significa que a Mobilidade Urbana é mais do que o que chamamos de transporte urbano, ou seja, mais do que o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens. É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade. Por exemplo, a disponibilidade de meios (automóveis, ônibus, metrô, bicicletas, etc.) e infraestrutura adequados para os deslocamentos de pessoas e bens numa área da cidade, pode ajudar a desenvolver tal área. Do mesmo modo, uma área que se desenvolve, vai necessitar de meios e infraestrutura adequados para os deslocamentos das pessoas e bens naquele local (BRASIL, 2005, p. 3).

Para Vasconcellos (2000), a Mobilidade Urbana é uma forma de se pensar os atributos das cidades, buscando as facilidades na viabilização dos deslocamentos de pessoas e de mercadorias no espaço urbano através de veículos motorizados e não motorizados, que utilizam a infraestrutura para a circulação. A Mobilidade Urbana é criada por meio das interações entre essas modalidades além da infraestrutura e os serviços de transportes que deveriam promover a movimentação de pessoas e de bens de forma harmônica nas cidades. Tal harmonia é ameaçada

pelo crescimento desordenado das cidades, pela frota de veículos crescente, pela expansão populacional e pelas deficiências das políticas de planejamento e de gestão urbana.

Ao longo de todo o processo de repensar, desenvolver e implantar as políticas de Mobilidade Urbana, os atores sociais responsáveis necessitam discutir as condições do espaço urbano onde a população, independente das condições físicas e dos meios de transportes, possa realizar os seus deslocamentos por quaisquer que sejam os motivos e necessidades, preferivelmente, de forma igualitária, em um espaço urbano marcado por conflitos socioeconômicos e ambientais. Essas concepções geram desafios para a formulação das políticas de planejamento e gerenciamento da mobilidade e acessibilidade urbana.

3.2 Transporte Público no Brasil – Surgimento do BRT

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu artigo 6º estabelece o transporte como um direito social, e no inciso V do artigo 30, institui o município como responsável por organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Normalmente, esse serviço é terceirizado a empresas que administram o sistema regido por cláusulas contratuais. Ao poder público municipal cabe ainda realizar investimentos em infraestrutura, fiscalizar e planejar a Mobilidade Urbana. A construção de vias, terminais, pontos de parada continua a ser tarefa da prefeitura, que determina também os valores tarifários.

O serviço de transporte público urbano é realizado na maioria das cidades brasileiras por ônibus, geralmente em número insuficiente para atendimento da demanda populacional e de qualidade duvidosa. Segundo dados da Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos - NTU, 86,3%⁴ dos usuários são atendidos por essa modalidade através de uma frota ativa de 96.300 veículos.

O transporte público é ineficiente e deficitário em todas as regiões do país. A afirmação é de conhecimento público e de constante manifestação midiática. O fenômeno é basicamente explicado pela ausência de uma expansão organizada da infraestrutura na mesma ordem de grandeza do crescimento populacional e do acelerado processo de urbanização ocorrido após a década de 1950. Essa situação, associada ao crescimento exacerbado da frota veicular e a ausência de políticas que privilegiem o transporte coletivo em detrimento ao individual, cria para as cidades um leque gigante de problemas, dentre os quais destacamos: congestionamentos;

⁴ Fonte: NTU – Disponível em www.ntu.org.br. Acesso em 15 de agosto de 2018.

insegurança para os pedestres; poluição atmosférica e sonora; aumento de acidentes e redução das áreas verdes. A qualidade de vida nas cidades é prejudicada à medida que esses problemas comprometem o conforto espacial, a sustentabilidade cidadina, a Mobilidade Urbana e a acessibilidade.

O sistema de Transporte Rápido por Ônibus - BRT aparece nesse cenário como uma opção modal de custo relativamente baixo se comparado a sistemas como o metrô, o monotrilho e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT).

O BRT (*Bus Rapid Transit*) é um sistema de transporte coletivo de alto desempenho e qualidade que utiliza veículos sobre pneus e opera na superfície viária em faixa dedicada. O principal atributo de um bom BRT reside na letra R (de Rápido) que pressupõe baixos tempos de espera e rapidez nos deslocamentos dos usuários. Logo, a rapidez no sistema de BRT requer uma combinação de velocidades operacionais elevadas com serviços frequentes e constantes. O BRT oferece uma forte identidade à comunidade ao integrar uma série de elementos físicos e operacionais que antes eram excluídos de sistemas urbanos sobre trilhos (NTU, 2010, p. 9).

Na sua concepção, o BRT deve atender uma gama considerável de normatizações técnicas, além de padronização e interatividade com outros meios de transporte e a comunidade como um todo. Utiliza faixas dedicadas que são adicionadas ao sistema viário ou são tomadas dos demais veículos. Opera com veículos sobre pneus com maior capacidade de transporte que ônibus convencional proporcionando maior agilidade e a automática redução no fluxo nas vias. Nessa perspectiva, o BRT se consolida como uma solução atrativa e eficaz na solução de muitos dos problemas de Mobilidade Urbana.

As primeiras experiências dessa modalidade de transporte urbano aconteceram em solo brasileiro e, dado seu excelente desempenho, espalhou-se pelo mundo. O primeiro experimento com implementação de corredores aconteceu a partir de 1974 em Curitiba e suas ações se expandiram atingindo cidades como Porto Alegre e São Paulo. Até 2017, dez cidades brasileiras já faziam uso dos sistemas BRT. O modal alcançou crescente popularidade no mundo. Hoje, pelo menos trinta e cinco países utilizam o sistema, dos quais cinco na América do Sul. Muito além do menor investimento, esse conceito apresenta grande flexibilidade, podendo ser adaptado tanto ao espaço físico de operação quanto ao mercado que irá atender.

4. O “MOVE” EM BELO HORIZONTE – UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO

Estabelecido um breve panorama do modal BRT, a presente seção pretende dar

continuidade à discussão proposta circunscrevendo o objeto em foco ao recorte empírico que orienta a execução do presente trabalho. A análise da implementação do MOVE em Belo Horizonte perpassa por duas problematizações temporalmente divididas. A primeira delas reside na apresentação do processo de concepção até a efetiva instalação do sistema, ou seja, uma análise da esfera de produção do MOVE. Nesse processo destaca-se a elaboração do PlanMob-BH (Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte) que propôs a implementação de intervenções e estabeleceu as diretrizes para o trânsito e os transportes da cidade de Belo Horizonte até o ano de 2030. A intenção é esclarecer o contexto que subsidiou a predileção pelo modal BRT como opção mais viável para a situação existente. A segunda matéria reporta-se à estrutura desenvolvida com a instalação do BRT na cidade e os impactos percebidos tanto pela sociedade (através de matérias e/ou reportagens), quanto pelas instituições diretamente ligadas ao projeto (através da avaliação realizada pelo Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento - ITDP, em 2015, a respeito do corredor MOVE Antônio Carlos).

4.1 Do PlanMob ao Move

O Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte - PlanMob-BH (2012)⁵ foi desenvolvido pela BHTRANS, órgão ligado à Prefeitura de Belo Horizonte, entre 2003 e 2010. Publicado em 2012, o plano só foi instituído em setembro de 2013 através do Decreto Municipal nº 15.317/2013 que estabeleceu as diretrizes para o acompanhamento e o monitoramento de sua implementação, avaliação e revisão periódica. Juridicamente, o plano atende ao Estatuto da Cidade, marco legal proposto pelo Ministério das Cidades no qual é determinada a elaboração desse tipo de procedimento para todas as cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes. Em seu relatório final, o PlanMob-BH resume a base de sua concepção e seu principal objetivo da seguinte maneira:

O PlanMob-BH foi desenvolvido a partir de uma detalhada análise das condições atuais tanto da cidade quanto da inter-relação entre esta e os demais municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, em termos dos fluxos de pessoas e mercadorias nos diversos modos de transporte, incluindo os não motorizados. O principal objetivo do PlanMob-BH foi, portanto, propor uma série de intervenções físicas, operacionais e de Políticas Públicas, de uma forma

⁵ A análise desta pesquisa foi realizada na primeira versão do PlanMob, publicada em 2012. Em 2015 e 2016, o plano foi revisto pela BHTRANS com base nas contribuições coletadas na IV Conferência Municipal de Política Urbana e na participação da sociedade civil organizada por meio do Observatório da Mobilidade. A nova versão do plano foi publicada em 2017.

articulada e sistêmica, buscando maximizar os benefícios para toda a sociedade e explorando as potencialidades de cada um dos componentes do sistema de mobilidade (BHTRANS, 2012, p.13).

Em termos de horizontes de análise, o plano define em suas diretrizes, dois marcos temporais: 2014 e 2020. O primeiro fundamenta-se na escolha da cidade como sede dos jogos da Copa do Mundo de futebol, situação que provoca uma mudança de perspectiva, visto que poderia representar um marco importante em termos de investimentos em infraestrutura; o segundo marco temporal caracterizou-se pela implantação das medidas em longo prazo, no qual todas as intervenções e políticas propostas no âmbito do PlanMob-BH deveriam estar concluídas e em operação. As situações futuras vislumbradas carregavam em si incertezas quanto à disponibilidade de recursos para investimentos no longo prazo, e por isso ficou decidido que, para 2020, seriam considerados dois cenários de oferta, caracterizados por dois níveis de capacidade de investimentos em infraestrutura:

Um cenário mais otimista, de investimento pleno, que deverá nortear os esforços do poder público no processo de implantação do Plano de Mobilidade de Belo Horizonte.

Um cenário menos otimista, de relativas restrições de investimentos, que deverá representar a situação mínima a ser perseguida caso não seja possível a implantação de todas as propostas apresentadas no Plano de Mobilidade de Belo Horizonte (BHTRANS, 2012, p.31).

O PlanMob apresenta diagnóstico preocupante da Mobilidade Urbana naquele momento. Para dimensionar os problemas percebidos, é realizado um prognóstico comparativo da situação atual (2008) ao ano de 2020, pensado sob a possibilidade de nenhuma intervenção política. O caótico prognóstico serve de base para a elaboração de uma série de objetivos estratégicos pensados com visão de futuro frente às possibilidades desprendidas dos estudos de diagnóstico e prognóstico da Mobilidade Urbana na capital. Zimmermann (2018) apresenta essa fase do plano de maneira instrutiva. Segundo a autora

Este pano de fundo forneceu sustentação para o estabelecimento dos objetivos estratégicos do PlanMob-BH que, por sua vez, norteariam as ações a serem empreendidas pelo poder público visando a alcançar, no ano de 2020, um panorama de mobilidade menos sombrio do que aquele concebido pelo prognóstico há pouco apresentado (ZIMMERMANN, 2018, p. 116).

São cinco os objetivos estratégicos definidos: 1) Tornar o transporte coletivo mais atrativo frente ao transporte individual; 2) Promover a segurança no trânsito para melhoria da

saúde e garantia da vida; 3) Assegurar que as intervenções no sistema de Mobilidade Urbana contribuam para a melhoria da qualidade ambiental e estimulem os modos não motorizados de transporte; 4) Tornar a Mobilidade Urbana um fator positivo para o ambiente de negócios da cidade; 5) Tornar a Mobilidade Urbana um fator de inclusão social. O BRT se coloca nessa configuração como uma solução plausível para os problemas apresentados, uma vez que atende todos os objetivos. Na análise de Zimmermann (2018)

A adoção do BRT não se configura como uma simples estratégia de ação que, ao se ligar a um conjunto demarcado de estratégias vinculadas, ofereceria uma contribuição parcial com a finalidade de alcançar um objetivo particular desejado. Antes disso, o BRT é apresentado no escopo do plano diretor como um legítimo instrumento do planejamento urbano. Sob esta condição, o BRT se constitui como uma verdadeira pedra angular da política de mobilidade proposta na medida em que seus impactos reverberariam sobre todos os objetivos estratégicos considerados (ZIMMERMANN, 2017, p. 116).

Nessa perspectiva, o MOVE surge como alternativa e racionalização dos sistemas existentes, tanto o metrô arcaico e carente de modernização e ampliação, bem como ao sistema baseado no estabelecimento de múltiplas linhas de ônibus com itinerários extensos. O modelo consiste na construção de corredores de alta capacidade, fisicamente segregados do trânsito comum, ocupado exclusivamente por um número menor de linhas que concentrariam a demanda de passageiros. O acesso a estes corredores ocorreria por intermédio dos chamados alimentadores, isto é, os veículos responsáveis por promoverem a conexão entre os bairros e os terminais de transferência de usuários (Zimmermann 2018).

No final de 2010, a Prefeitura oficializou o anúncio da implantação do BRT na capital como proposta de melhoria da Mobilidade Urbana na cidade. A opção pelo sistema e o anúncio nesse momento específico atende a motivações de caráter técnico e, maiormente, político. Do ponto de vista técnico, o BRT utilizaria grande parte da estrutura das estações de integração criadas pelo plano de Reestruturação do Transporte Coletivo de Belo Horizonte, o BHBUS, iniciado em 1997. O BHBUS, que tinha como objetivo central a racionalização das linhas de transporte na cidade, mantinha como principal projeto de articulação, a construção das estações de integração. Essa estrutura pré-existente permitia, para a instalação do BRT, a redução de custo, tempo e intervenções.

Quanto às motivações políticas para a adoção do sistema BRT, sobressaem-se duas justificativas. A primeira delas diz respeito ao fato de o BRT se constituir como resposta concreta às necessidades de modernização do sistema de transportes na cidade, levando-se em conta os problemas de outros modais. A segunda, que se inscreve sob a condição de viabilidade para

colocar o BRT em prática, seria a realização, no ano de 2014, da Copa do Mundo de Futebol, que teria Belo Horizonte como uma das sedes. Esse evento possibilitou ao poder público local captar do governo federal em 2010, através do chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2), a quantia aproximada de um bilhão de reais a ser destinada para a realização de obras de Mobilidade Urbana (Zimmermann 2018).

4.2 O Move instalado - Estrutura e Impactos

Os primeiros trechos do MOVE (nome dado ao complexo BRT na capital, escolhido através de consulta pública) foram inaugurados em 08 de março de 2014. As obras só foram possíveis devido aos recursos do PAC mencionados anteriormente. Importante ressaltar que em 2013, sob o governo Dilma Rousseff, a cidade recebeu um aditivo na ordem de 2,5 bilhões para dar continuidade às obras de mobilidade previstas para 2014. Foi definido, a princípio, a construção de três vias exclusivas:

- Avenida Presidente Antônio Carlos – ligando o hipercentro e o vetor norte. Este trecho abrangeriam as Avenidas Pedro I e Vilarinho.
- Avenida Cristiano Machado - conectando o hipercentro às regionais Nordeste e Norte. Este trajeto aproveitaria o corredor exclusivo para ônibus já existente.
- Avenida Carlos Luz e Avenida Pedro II – interligando o hipercentro às regiões Noroeste e Pampulha. A construção deste trecho foi dissuadida, no entanto, devido a questionamentos por parte dos comerciantes da Av. Pedro II. Posteriormente, foi incluída uma faixa preferencial para ônibus.

Ao longo desses corredores foram implantadas 33 estações de transferência. Na Área Central foram seis estações de maior porte em função da alta demanda, considerando ainda a articulação com outros corredores de BRT a serem implantados num horizonte futuro. A Avenida Pedro I foi duplicada e nela implantada uma pista central exclusiva para o MOVE, com duas faixas por sentido. O pavimento das pistas centrais das avenidas Antônio Carlos e Cristiano Machado foi todo refeito, em concreto. Na Cristiano Machado, foram implantadas faixas de ultrapassagem junto às estações de transferência.

Posteriormente, um terceiro corredor foi incorporado: o corredor central, formado pelas Avenidas Santos Dumont e Paraná. O trecho tem 1,3 km e é o grande articulador dos outros dois corredores do BRT. A realização de todas essas obras provocou inevitavelmente a necessidade de

diversas intervenções secundárias, tais como a implantação de trincheiras e viadutos, semaforização de vias de acesso, reorganização de trânsito nas vias, entre outras. Os transtornos gerados por todas essas obras foram consideráveis. Todavia, os impactos produzidos após o início das operações do complexo materializam um foco de análise bem mais interessante e rico.

Transcorrido certo tempo da inauguração do sistema MOVE, necessário aos ajustes intrínsecos a projetos dessa magnitude, começaram a surgir, nos meios de comunicação, as primeiras impressões e análises, tanto da população usuária quanto das instituições. Em matérias divulgadas em jornais como o G1 – “Usuários do MOVE reclamam de atrasos e superlotação em BH - Problemas foram registrados no centro e na Região Nordeste da capital. BHTrans afirma que avalia as denúncias em reuniões semanais”⁶ de maio de 2015 e Estado de Minas – “Move oferece conforto e rapidez, mas ainda há filas, superlotação e baldeação - Um ano após entrar em operação, o BRT divide a opinião de passageiros em Belo Horizonte”⁷ do mesmo ano, podemos perceber a ambiguidade na avaliação dos usuários. Se por um lado há o que se elogiar, por outro não há o que comemorar. As mudanças positivas na avaliação dos usuários se limitam, com poucas exceções, à utilização de ar condicionado nos veículos e a velocidade nas viagens. Por outro lado, a gama de reclamações é ampla, lideradas pela estrutura insuficiente das estações nos horários de pico e especialmente o sistema de baldeação entre as linhas alimentadoras junto às linhas-tronco.

Sob outro aspecto, o trânsito, há que se destacarem matérias como a do Estado de Minas – “Promessa do BRT de amenizar engarrafamentos em BH ainda não foi cumprida - Um ano após a implantação do BRT/MOVE, redução em engarrafamentos de BH nos horários de pico foi apenas residual. BHTrans não comenta o assunto. Especialista defende pacote de obras”⁸ de 2015, no qual percebe-se claramente o não cumprimento de uma das pretensões da implantação do MOVE, que diz respeito à redução do tráfego de veículos na capital. Houve, de fato, uma redução do volume veicular em circulação, mas sem o desafogo previsto. A instalação do BRT, nesse sentido, não pressupõe que os usuários de carros vão migrar para os ônibus. Isso leva tempo e amadurecimento de uma cultura. No sentido contrário, alguns estudos mostram exatamente o oposto: uma redução gradativa na utilização do transporte público em Belo Horizonte nos últimos anos. A utilização dessas notícias analisadas obedeceu a certo critério. As

⁶ Extraído de <https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/04/usuarios-do-move-reclamam-de-atrasos-e-superlotacao-em-bh.html> (consultado em 26 de novembro de 2018).

⁷ Extraído de https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/03/02/interna_gerais,623053/move-em-mao-dupla.shtml (consultado em 26 de novembro de 2018).

⁸ Extraído de https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/05/19/interna_gerais,648919/promessa-do-brt-de-amenizar-engarrafamentos-em-bh-ainda-nao-foi-cumpri.shtml (consultado em 26 de novembro de 2018).

matérias, acessadas em novembro de 2018, foram pesquisadas através de descritores, dos quais se destacam “move” e “problemas”. Foram utilizados portais direcionados às notícias da capital como fonte e as matérias veiculadas no período de aproximadamente 01 ano da implantação do MOVE em Belo Horizonte.

Quanto às avaliações institucionalizadas, cabe destacar dois estudos: O Balanço de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte (BHTrans, 2016) - informações referentes ao ano base de 2015 – e o relatório de recomendações sobre o BRT Antônio Carlos (ITDP, 2015). Para o propósito do presente estudo há que se destacar dois dados. No documento da BHTrans, um dado em especial chama a atenção: a taxa de passageiros em transporte coletivo. Nessa análise, percebe-se que o advento do BRT na cidade provocou um aumento modesto da taxa de passageiros em 2014, e em 2015, houve redução no uso para um nível menor do que no ano de 2013. Desta maneira, fica evidente que a inovação materializada no MOVE, neste sentido, não foi suficiente, por si mesma, para estimular os indivíduos, de maneira consistente, a abrir mão da utilização preferencial pelo transporte privado (Zimmermann 2018).

Por fim, quanto ao relatório do ITDP, é destaque sua análise sobre o conforto e acessibilidade aos passageiros nas instalações do BRT. As críticas do documento nesse sentido, vão desde a insuficiência de mobiliário interno nas estações, a exemplo de assentos, bebedouros até a ausência de serviços públicos e privados, como emissão de documentos e comércio. Outro grave problema apresentado pelo estudo é destacado por Zimmermann (2018):

Um grave problema levantado pelo documento é a existência, em cerca de 20% dos ônibus observados durante o estudo, de um vão significativo entre a plataforma de embarque e o veículo que se acopla à estação, o que aponta para um risco significativo de acidentes. O ITDP censura a iniciativa do poder público municipal de Belo Horizonte em tentar responsabilizar o usuário, através de campanhas publicitárias sobre o assunto em questão, pelos acidentes que são causados, na verdade, pela falha de desenho. Ademais, a organização não governamental também destaca a recorrente falta de funcionamento das portas automáticas em todas as estações deste corredor, que precisam ser abertas manualmente (ZIMMERMANN, 2017, p. 144).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi objetivo deste estudo compreender a visão da Administração Pública da cidade de Belo Horizonte no que tange à Mobilidade Urbana e de que forma a capital organizou-se para implementar as intervenções saneadoras dos percalços concebidos. Entre as muitas possibilidades, a implementação do sistema BRT ocupou posição central neste cenário. Para além

do estudo de conceitos inerentes ao assunto, a esta pesquisa coube descrever o surgimento desse modal no citado município, tido como opção política inovadora de mobilidade e acessibilidade coletiva e sustentável. Todas essas referências foram descritas objetivamente nesse trabalho, fundamentadas em informações institucionais e publicações bibliográficas disponíveis.

Quanto às implicações da adoção desta política e a conseqüente instalação estrutural, o trabalho buscou analisar a resposta da própria sociedade sobre os impactos causados. Percebeu-se dessa abordagem que, independente de uma escolha acertada em virtude das propriedades inerentes ao projeto e às condições pré-existentes, o sistema não apresentou resultados nas proporções prognosticadas, muito em função de um diagnóstico tímido e impreciso da evolução dos problemas acompanhantes de uma metrópole em crescimento. Nessa perspectiva, foi importante trazer à discussão o fator cultural. Deixar de usar automóveis da forma e volume como são usados hoje e optar por transportes coletivos, mais democráticos do ponto de vista do uso do espaço urbano e mais sustentáveis, levando-se em consideração a poluição atmosférica e sonora, passa por uma mudança de hábitos lenta e complexa. É imperioso, entretanto, estruturar e melhorar a qualidade do transporte público, tornando-o atrativo aos não usuários.

O MOVE, nesse viés, é uma ideia interessante e promissora. Porém, é só o começo de uma série de iniciativas e possibilidades.

6. REFERÊNCIAS

BHTRANS. **Balanco da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte**: 2016 (ano base 2015). Belo Horizonte: BHTRANS, 2016.

BHTRANS; LOGIT Engenharia Consultiva. **Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte**. BHTRANS, 2010.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Anteprojeto de lei da política nacional de Mobilidade Urbana**, 2. ed, 2005.

BRASIL, Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Juarez de Oliveira (org). 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

GIL, A. C.. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas. ed 4. 2002.

GIL, A. C.. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas. ed 5. 2010.

HENRIQUE, C. S. **Diagnóstico espacial da Mobilidade e da Acessibilidade dos usuários do Sistema Integrado de Transporte de Fortaleza**. Mestrado em Engenharia de Transportes, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 165 fl. 2004.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto:

Oxford University,1995.

ITDP. **BRT MOVE Antônio Carlos (Belo Horizonte - MG):** Relatório de recomendações segundo o padrão de qualidade BRT, 2015.

MUZZI, D.. **Tipologia de Políticas Públicas:** uma proposta de extensão do Modelo de Lowi. Mestrado em Gestão Pública. Lisboa: ISG Escola, 2014.

NTU, Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos. **Conceitos e elementos de custos de sistemas de BRT.**

RONCARATTI, L. S. A.; FONTENELLE, Alessandro. **MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.** Brasília: VESTCON, 2008.

RUA, M. G.. **Análises de Políticas Públicas:** conceitos básicos. O estudo da política: tópicos selecionados. RUA, M. G. & CARVALHO, M. I. V. (orgs). Brasília: Paralelo 15 Edições, 1998.

SANTOS, N. S.. **Um estudo sobre a implementação de Políticas Públicas:** o caso do BRT (*Bus Rapid Transit*) ou (Transporte Rápido por Ônibus) no Distrito Federal. 2015. 50 f., il. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SECCHI, L.. **Políticas Públicas:** Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: cengagelearning, 2013.

SOUZA, C.. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

VASCONCELLOS, E. A.. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento:** reflexões e propostas. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2000.

ZIMMERMANN, A. A.. **O uso do *Bus Rapid Transit* (BRT) nas estratégias de deslocamentos cotidianos de mulheres em Belo Horizonte.** B. Horizonte, 2018.

A VULNERABILIDADE JUVENIL NO MUNICÍPIO DE JABOTICATUBAS/MG E O SEU ENVOLVIMENTO COM O USO E TRÁFICO DE DROGAS: AS CONSEQUÊNCIAS GERADAS PELA INSUFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES ADMINISTRADAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

Flaviana Ferreira Lopes
André Amorim Martins

1.INTRODUÇÃO

Esta pesquisa visa analisar a situação da vulnerabilidade juvenil no município de Jaboticatubas/MG, quanto ao seu envolvimento com o uso e tráfico de drogas e suas extensões, com o intuito de apontar os pressupostos a respeito da insuficiência de investimento da Gestão Municipal na intervenção desta conjuntura atual.

A pergunta-problema que orienta a pesquisa parte do seguinte pressuposto: Quais as causas da vulnerabilidade juvenil do município de Jaboticatubas/MG quanto ao uso e envolvimento com o tráfico de drogas e suas extensões, e quais as políticas e ações do Poder Público Municipal no combate dessa conjuntura?

De modo a introduzir acerca do tema e sua contextualização, foram feitas algumas colocações a respeito das definições de juventude, vulnerabilidade, apresentação do município escolhido como objeto de estudo, e o quantitativo de sua população jovem.

A Organização das Nações Unidas (ONU) determina que a fase da juventude ocorre durante os 15 aos 24 anos de idade, no entanto, o Estatuto da Criança e o Adolescente (ECA), Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, define juventude, como a fase que abrange dos 12 aos 18 anos. Em vista disso, o que se pode constatar é que a interpretação quanto à faixa etária que determina a juventude obtém algumas discordâncias, variando o seu conceito de acordo com a localidade. (UNFPA, 2010, p.23).

A juventude é uma fase conturbada de descobrimentos, curiosidades e incertezas, é o momento de construção da personalidade do jovem, sendo a fase em que o adolescente se transfigura para vida adulta, a socióloga Helena Wendel Abramo (1994) elucida sobre a concepção de juventude:

A noção mais geral e usual do termo juventude refere-se a uma faixa de idade, um período de vida, em que se completa o desenvolvimento físico do indivíduo e ocorre uma série de transformações psicológicas e sociais, quando este

abandona a infância para processar sua entrada no mundo adulto. No entanto, a noção de juventude é socialmente variável. A definição do tempo de duração, dos conteúdos e significados sociais desses processos modificam-se de sociedade para sociedade e, na mesma sociedade, ao longo do tempo e através de suas divisões internas. Além disso, é somente em algumas formações sociais que a juventude se configura como um período destacado, ou seja, aparece como uma categoria com visibilidade social (ABRAMO, 1994, p. 1).

Assim, o conceito de juventude adquiriu diversas definições e condições ao longo do tempo, tornando complexo delimitar uma faixa etária específica para abranger essa fase. No entanto, para delimitar um parâmetro de análise, foi definido que o conceito de juventude desta pesquisa, a qual se refere a um período de vida, e à mudança da infância para a entrada no mundo adulto segundo a concepção elucidada acima por Abramo (1994). Serão analisados os jovens do município de Jaboticatubas/MG, com idade entre 15 a 24 anos, conforme a fase delineada pela ONU, que possuem relação com o uso e tráfico de drogas.

Em relação à condição de vulnerabilidade, esta, se relaciona à situação de fragilidade e dependência em que se encontram os adolescentes, associa-se particularmente aos jovens que vivem em regiões em que não há expectativas de vida, oportunidades de crescimento e que possuem um nível socioeconômico inferior. (SIERRA e MESQUITA, 2006).

Já Vilela (2006) discorre a respeito do conceito de vulnerabilidade e como uma pessoa se torna menos vulnerável segundo a sua capacidade de percepção:

Vulnerabilidade pode ser vista como o produto da interação entre características do indivíduo cognição, afeto, psiquismo e estruturas sociais de desigualdade, gênero, classe e raça determinando acessos, oportunidades e produzindo sentidos para o sujeito sobre ele mesmo e o mundo. Uma pessoa pode tornar-se menos vulnerável se for capaz de reinterpretar criticamente mensagens sociais que a colocam em situações de desvantagem ou desproteção, mas a sua vulnerabilidade pode aumentar se a mesma não tem oportunidades de ressignificar as mensagens emitidas no seu entorno. (VILELA; DORETO, 2006, p. 2469).

A respeito do município objeto de análise desta pesquisa, Jaboticatubas foi fundada em 17 de dezembro de 1938, é um município jovem, encontra-se em uma distância de 65 km de Belo Horizonte, situado na região metropolitana - RMBH. Jaboticatubas possui 1.114,972 Km², suas principais atividades econômicas são a agropecuária e o turismo, e tem como maior patrimônio natural 80% do Parque Nacional da Serra do Cipó. (JABOTICATUBAS, 2018)

No último censo realizado no ano 2010 a sua população totalizava 17.134 habitantes, e serão utilizados os quantitativos deste censo para nortear e se obter as análises mais precisas nesta

pesquisa. Atualmente, a população estimada do município corresponde a 19.545 habitantes de acordo com os dados retirados do site do IBGE.

No que se refere notadamente à população Jaboticatubense, segundo o último censo demográfico realizado, os jovens de Jaboticatubas com idade entre 10 a 24 anos de idade, correspondiam a uma parcela de aproximadamente 25,7% da população total, esse percentual equivaleria a uma média aproximada de 4.403 habitantes.

Esta pesquisa justifica-se pela importância em refletir acerca da vulnerabilidade que a população jovem do município enfrenta, bem como analisar sobre a insuficiência de investimento da Gestão Municipal. Partimos da hipótese de que são poucas as Políticas Públicas e estratégias voltadas para essa parcela da população, ou não se realiza o gerenciamento adequado das ações já existentes. Tal situação acaba gerando como consequência, não só o envolvimento com o uso e tráfico de drogas, mas também se desencadeia em diversos outros fatores de risco. Como fatores mais comuns, temos desemprego, inserção precoce no mercado de trabalho informal e sua exploração, exclusão social e barreira cultural, exploração sexual e prostituição, gravidez não planejada e aborto, sexualidade precoce e desprotegida, falta de perspectiva de vida, emigração para outras cidades em busca de oportunidades, dificuldade no acesso à escola e continuidade dos estudos, dentre outros diversos fatores sociais. Entretanto, escolheu-se trabalhar com a problemática do envolvimento com o uso e tráfico de drogas, por identificar que esse é um fator muito agravante no município e principalmente no que abrange a juventude, logo, acaba interferindo diretamente em sua formação como ser humano e causa a sua ruína.

Percebe-se que a abordagem dessa problemática contribuirá para a identificação dos diversos fatores, que ocasionam essa situação de vulnerabilidade juvenil, além de contribuir com a construção de uma visão mais centralizadora através da intervenção nesse atual contexto.

Diante do exposto, o objetivo geral desta pesquisa é analisar e discutir a vulnerabilidade juvenil do município de Jaboticatubas, quanto ao seu envolvimento com o uso e tráfico de drogas e suas extensões, no que diz respeito à falta de investimento da Gestão Pública Municipal, no combate e intervenção desta situação. Em consonância a isso, destacam-se como objetivos específicos deste estudo:

- Conhecer o quantitativo da população jovem do município, analisar os índices do IDHM, da educação e vulnerabilidade municipal, de acordo com os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil;
- Entender a atual conjuntura da população jovem e pontuar os aspectos de sua relação com o município;

- Descrever algumas hipóteses que geraram a situação de vulnerabilidade juvenil, e relatar quanto ao envolvimento da população jovem do município com o uso e tráfico de drogas e as extensões geradas a partir desta problemática;
- Identificar e descrever quais as ações, programas, políticas e estratégias utilizadas pela Gestão Pública Municipal de Jaboticatubas direcionados ao público jovem;
- Pontuar sobre conjuntura da problemática analisada quanto à insuficiência de estímulos e insumos de combate que deveriam ser executados pela Gestão Pública Municipal.

2. POPULAÇÃO JOVEM NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DE JABOTICATUBAS

Em agosto do corrente ano, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF⁹ publicou o Relatório Pobreza na Infância e Adolescência no Brasil¹⁰ (2018) e causou uma grande movimentação em toda a mídia, pois os dados disseminados são extremamente alarmantes. O UNICEF divulgou que “61% das meninas e dos meninos brasileiros vivem na pobreza – são monetariamente pobres e/ou estão privados de um ou mais direitos”, (UNICEF, 2018, p. 06). Ou seja, mais da metade da população jovem do país, sofre com a falta do que é ponderado como necessário à sobrevivência.

Segundo dados do IBGE, publicados no ano de 2017, a população jovem do país (entre 15 a 29 anos), correspondia a 48,5 milhões de brasileiros. Ao se comparar esse quantitativo com percentual dos jovens em situação em pobreza do UNICEF, percebe-se, que uma parcela significativa da sociedade vive em situação de vulnerabilidade e que há uma grande escassez de Políticas Públicas Sociais que visam a reversão dessa atual conjuntura do país.

Já no município de Jaboticatubas – MG, como mencionado anteriormente, 25,7% da população era jovem, uma média de 4.403 habitantes, conforme dados do IBGE/2010. Para que seja feito um panorama sobre a vulnerabilidade juvenil no município, foram averiguadas algumas informações relevantes quanto à situação desta parcela da população.

Ao se analisar as informações do site Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, verifica-se, que o Índice de Desenvolvimento Humano - (IDHM) do município de Jaboticatubas no ano de 2010, era equivalente a 0,681, o que corresponde a um IDHM considerado médio, o que não é uma proporção tão desvantajosa comparada aos outros municípios e à proporção total do país. Para se medir o percentual do IDHM de um município, são verificados alguns

⁹ O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) está presente no Brasil desde 1950, apoiando as mais importantes transformações na área da infância e da adolescência no País.

¹⁰ No Relatório Pobreza na Infância e Adolescência no Brasil, foi apresentada uma análise da pobreza na infância e na adolescência no Brasil e os níveis de privação que a sustentam.

componentes como; saúde, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade social, sendo este último, o fator determinante dessa pesquisa.

Como a educação é considerada um dos constituintes que determina o fator de vulnerabilidade na juventude, foram observados alguns dados que serão úteis nessas análises. No ano de 2010, 78,02% dos jovens de 11 a 13 anos, frequentavam os anos finais do Ensino Fundamental, já o quantitativo dos jovens entre 15 e 17 anos com Ensino Fundamental completo, correspondia a 55,57%, quase a metade, o que, ao se fazer uma breve interpretação, entende-se que não é um percentual muito benéfico. Isto significa que a outra metade desses jovens ainda não concluiu o Ensino Fundamental, além disso, a parcela de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo é de 32,39%, ou seja, culmina-se em quantitativo insuficiente e que, conseqüentemente, gera fatores de vulnerabilidade juvenil, restando entender as causas da ocorrência desses fatores.

Em relação ao próprio fator de vulnerabilidade social apresentado pelo Atlas, a razão entre os jovens de 15 a 24 anos, que não trabalhavam, nem estudavam e seriam considerados vulneráveis de acordo com a renda per capita familiar, totalizam 9,45% da população. Apesar de não ser considerado um fator alarmante, é um tanto quanto preocupante, uma vez que o percentual da educação explícito no parágrafo anterior, pode se desencadear nessa situação de evasão escolar e desemprego.

3.RELAÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO JOVEM E O MUNICÍPIO DE JABOTICATUBAS

Jaboticatubas, apesar de estar situada na RMBH, é uma cidade pequena, com baixo desenvolvimento industrial, com uma atividade econômica insuficiente e que depende de repasses de recursos governamentais para se manter, do mesmo modo que a maioria dos municípios do Estado de Minas Gerais.

Na zona urbana, a maior fonte de empregabilidade é decorrente do comércio local, na zona rural, não existem alternativas formais de trabalho, o que, por consequência, gera uma escassez no mercado profissional, fazendo com que os jovens tenham que procurar alternativas, como a emigração para cidades vizinhas, o trabalho informal, que é pouco rentável, ou outras ocupações incertas, como o envolvimento com o tráfico de drogas.

Além da empregabilidade, o jovem de Jaboticatubas possui opções limitadas para realizar cursos de Ensino Superior ou Técnico que possibilitem a extensão de sua formação escolar,

podendo optar apenas pelos poucos que são ofertados atipicamente pela Prefeitura, sendo assim, resta-lhes novamente, a emigração para outras cidades.

Como lazer, são poucas as opções de entretenimento disponíveis, além da prática de esportes, o jovem conta com alguns bares, restaurantes e pizzarias locais, nos quais é possível ter momentos de descontração com a família e amigos. Ocasionalmente, são promovidos alguns eventos na cidade para movimentar a economia local e entreter a população. Ainda em relação ao lazer, outra prática bastante explorada é o turismo na região, que é possível visitar cachoeiras, rios e áreas de *campings* que também são meios de diversão para os jovens.

A partir dessas narrativas, percebe-se que a falta de oportunidades de trabalho e de formação educacional, além da insuficiência de atividades produtivas e de lazer, acabam deixando os jovens ociosos e sem perspectiva de vida, o que estimula o seu envolvimento com uso e tráfico de drogas.

3.MÉTODOS

Para realizar esta pesquisa, o tipo de exploração realizado foi a análise qualitativa, que segundo Minayo (2002), essa é uma espécie de análise que “trabalha com universo de significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”.

Em relação aos métodos de procedimentos que foram utilizados nesta investigação, a pesquisa bibliográfica e documental, pois conforme Gil (2008, p.51) explica:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (GIL, 2008, p. 51).

Dessa forma, foram feitas pesquisas bibliográficas e documentais com base no levantamento de dados sobre a realidade do município, sobre a juventude municipal, a sua atual conjuntura e o seu quantitativo de acordo com o último senso demográfico realizado. Quanto ao fator da vulnerabilidade relacionado à educação e trabalho, foi conforme os parâmetros do site Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, sobre o uso e envolvimento com drogas e dados sobre a criminalidade do município, com base nos dados e informações fornecidos pela Secretaria Estadual de Segurança Pública e Polícia Militar do Estado. Já os tipos de pesquisas a serem utilizados, foram as descritivas e explicativas, pois, de acordo com Gil (2008, p.28); “as pesquisas

descritivas têm por principal objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno”, dessa forma, descreve-se nessa abordagem sobre a população jovem e o fenômeno da vulnerabilidade, sobre os fatores de risco e sobre a falta de investimento da Gestão Pública local. Já na abordagem explicativa que procura especificar as razões e causas para o acontecimento desses fatos e fenômenos observados, esta contribuiu para esclarecer o objeto de estudo e realizar o levantamento de hipóteses, causas e descrição de todos os componentes que integram esse artigo.

4.VULNERABILIDADE E FATORES DE RISCO QUANTO AO ENVOLVIMENTO COM O USO E TRÁFICO DE DROGAS

Sierra e Mesquita (2006, p. 152 e 153), destacam alguns fatores de vulnerabilidades juvenis, como:

Situação familiar: a estrutura e composição familiar, violência doméstica, traumas, abusos sexuais, conflitos afetivos presenciados pelos jovens, carência fraternal;

Habitação: a região onde o jovem habita é um fator de grande impacto social, logo, um adolescente que vive em uma periferia, já está inserido em um ambiente com condições não favoráveis, o que aumenta o risco da vulnerabilidade;

Criminalidade: atividades do tráfico de drogas, violência, furtos e roubos em busca de conseguir dinheiro para sobrevivência;

Trabalho infantil e desemprego: por falta de apoio e incentivo de ações voltadas para essa parcela da sociedade, os jovens procuram trabalho informal onde muitas vezes ocorre a exploração infantil, às vezes até pela própria família, escassez de oportunidades de trabalho, o que leva ao tráfico, envolvimento com drogas e a criminalidade;

Prostituição infantil e gravidez na adolescência: por não terem acesso aos direitos básicos, jovens que descobrem a sexualidade prematuramente e acabam se envolvendo com prostituição e gravidez na adolescência (SIERRA e MESQUITA, 2006, p. 152 -153).

O envolvimento dos jovens com o uso e tráfico de drogas é um indício de uma problemática ainda maior, de exclusão social. A falta de insumos públicos de atenção básica a esse fragmento da população, além de causar diversos fatores de vulnerabilidade, implica diretamente no futuro desse ser e na sua formação como ser humano.

Mais adiante, Sierra e Mesquita (2006) contextualizam sobre a vulnerabilidade não apenas como questão de exclusão ou inserção dos adolescentes, mas também de como ocorre a socialização ou individualização desse indivíduo:

A vulnerabilidade pode ser resultado dos diferentes modos de inserção ou de exclusão a que estão submetidas crianças e adolescentes, ou seja, o problema não se restringe a uma questão de exclusão social, mas de socialização/individualização. Contudo, não se trata de retomar as normas e valores que se esfacelaram, mas de considerar o que as instituições e as formas de sociabilidade são capazes de produzir, pois o respeito aos sujeitos, independente da idade, cor ou credo, depende, principalmente, da disposição de comportamentos que são desempenhados nas experiências de interação. Em grande parte, a disposição de se comportar em público depende da leitura que os indivíduos fazem dos ambientes sociais (SIERRA e MESQUITA, 2006, p.151 e 152).

Nessas circunstâncias, por não receber essa Seguridade Social e por não dispor de um ambiente com condições propícias ao seu desenvolvimento e progresso, a juventude vê uma saída no tráfico, dado que o poder público e a sociedade não oferecem as condições fundamentais à sobrevivência, sendo o tráfico e envolvimento com drogas uma resposta imediata para enfrentamento dessa situação.

Além dos problemas relacionados à saúde física e mental que o envolvimento com uso de drogas pode levar, outros distúrbios como violência, agressões, acidentes, estão diretamente ligados a esse fator. Outro problema que esse fator pode desencadear na juventude é a atuação criminosa, que faz com que o jovem cometa atos ilícitos devido ao meio em se está inserido.

5.O JOVEM DE JABOTICATUBAS E O SEU ENVOLVIMENTO COM AS DROGAS

Segundo informações do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em novembro de 2016 o tráfico ilícito de drogas era o crime mais cometido por menores infratores no Brasil. Atualmente, cerca de 173 mil jovens, com idade entre 15 a 21 anos de idade cumprem medida socioeducativa, sendo aproximadamente 90% desses jovens do sexo masculino, conforme os dados extraídos do Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAACL) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que contém informações dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa no país.

No âmbito municipal, os jovens de Jaboticatubas se deparam com o mundo das drogas bem a sua frente, devido à falta de emprego, perspectivas de vida e principalmente, a ociosidade de entretenimento durante a fase de vida em que estão passando, acabam se aventurando em experiências arriscadas e infratoras, num caminho incerto e, muitas vezes, sem volta, no qual, na maioria das vezes, acabam se tornando dependentes químicos, cumprindo penas prisionais ou até mesmo levando a morte.

Confirmando essa percepção Diniz, Saraiva e Nogueira (2014), informam sobre a alternativa que os jovens veem nas drogas e sobre a discriminação social que eles recebem da sociedade;

O tráfico de drogas tem sido, infelizmente, uma alternativa concreta de inserção social mesmo sob condições precárias de extrema violência. Esses jovens são os que portam o estigma de eternos suspeitos aos olhos discriminatórios das agências de controle institucional, sendo repetidamente incriminados, especialmente quando, além de estarem envolvidos no tráfico, também são usuários de drogas. (DINIZ, SARAIVA E NOGUEIRA, 2014, p.28).

Buscando materializar essa realidade do uso e tráfico de drogas e vulnerabilidade juvenil em Jaboticatubas, a Polícia Militar de Minas Gerais disponibilizou um relatório¹¹ sobre a criminalidade dos jovens de 15 a 25 anos do município, no período de fevereiro de 2016 a fevereiro de 2018. O relatório foi dividido em duas partes, a primeira contém a relação dos crimes de tráfico ilícito de drogas e uso e consumo de drogas, tema de estudo deste artigo que foi subdividida por ano (2016, 2017 e 2018), especifica cada infrator por natureza do crime, envolvimento (autor, coautor, suspeito, vítima, notificado), data de nascimento, sexo, cor/raça, grau de escolaridade e maioridade. Já a segunda parte foi subdividida da mesma forma, porém, contempla o histórico com o número de casos dos demais crimes ocorridos durante esse período, como: homicídio, estupro, extorsão, lesão corporal, roubo, dentre outros.

Após a análise destes dados, percebe-se que a maioria dos jovens praticantes dos delitos, tanto os detalhados na primeira e segunda parte do relatório, são em mais da metade do sexo masculino, além disso, a maioria desses infratores é de cor/raça, negra ou parda e a maior parte possuía maioridade e escolaridade com Ensino Fundamental e Médio incompleto. A partir dessa análise inicial é possível identificar o perfil desses jovens e o indício do fator de vulnerabilidade, principalmente ao verificar que entre esses jovens predominam-se os que não concluíram os níveis básicos de escolaridade e os de raças que são excluídas socialmente no país.

Prosseguindo na análise desses dados, identificou-se que os maiores percentuais de crimes ocorridos no município durante o período examinado, foram os de roubo, tráfico ilícito de drogas, uso e consumo de drogas e homicídio, nessa ordem decrescente. Dessa maneira, constata-se que o envolvimento dos jovens com as drogas são o segundo e terceiro maiores números de casos criminais cometidos pela juventude e, ao se comparar o perfil da maioria desses jovens, percebe-se que essa situação é extremamente agravante.

11 O Relatório foi disponibilizado por meio da Lei de acesso a informação nº 12.527/2011, através do portal de acesso a informação (<http://www.transparencia.mg.gov.br/acessoainformacao>).

Paralelo a essa situação, um dos maiores exemplos sobre o uso e envolvimento com o tráfico de drogas envolvendo os jovens do município, foi a operação denominada pela Polícia Civil de Minas Gerais, como "Operação Tromba D'água", realizada em julho de 2014. Na operação, quatorze pessoas (sendo dez destas, consideradas jovens de acordo a delimitação de idade desta pesquisa) foram presos por estarem envolvidas e serem integrantes de duas facções criminosas que controlam o tráfico de drogas em Jaboticatubas, as quais foram acusados de praticar diversos outros crimes, como assassinatos, tentativas de homicídios e comércio de entorpecentes. Por ser uma cidade pequena, em que a maioria das pessoas se conhece, a operação causou certo impacto e surpresa aos moradores da cidade, principalmente pela quantidade de jovens que estavam envolvidos e a participação inesperada de alguns. Até hoje, a maioria dos jovens envolvidos nesta operação, cumpre prisão em regime fechado pelos delitos cometidos.

Muitos outros casos como este ocorrem frequentemente no município, porém, não recebem tanta visibilidade na mídia, por Jaboticatubas ser considerada uma cidade "pequena" e não ser tão citada nos telejornais ou grandes mídias regionais. Mas rotineiramente se houve falar entre a população local, sobre o envolvimento de jovens com o tráfico de drogas, jovens que estão sob investigação da polícia devido ao seu envolvimento, jovens que estão realizando o comércio de entorpecentes e até mesmo, de jovens que sofreram danos à saúde (como overdose) devido ao uso exagerado ou contínuo de drogas.

6.POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS, AÇÕES E ESTRATÉGIAS GERIDAS PELA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DIRECIONADAS À JUVENTUDE

Silva e Lopes (2009, p.93) contextualizam em seu artigo "Adolescência e Juventude: Entre Conceitos e Políticas Públicas", acerca do papel das políticas sociais no Brasil, "as políticas sociais, com base na Constituição Brasileira, apresentam diretrizes para o encaminhamento e o enfrentamento de problemáticas sociais promovendo, ou não, a criação de mecanismos para a operacionalização de direitos em diversas áreas".

Nesse contexto, recentemente que o Brasil passou a introduzir em sua agenda governamental ações específicas à juventude brasileira. A Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 226 e 227, estabelece os direitos e deveres a serem cumpridos em interesse das crianças e adolescentes, sendo dever do Estado promover programas de assistência integral a estes, entretanto, não são fixados no texto constitucional os mecanismos dispostos para garantir essa

atividade de assistência entre os demais entes federados. Nessa mesma esfera, foi criada a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A ECA foi, de certa forma, uma Política Pública e estratégia de intervenção aos problemas sociais transformadora para a juventude do Brasil, ele surgiu como um articulador das Políticas Públicas e Ações Sociais, visando à inclusão e garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Em 2004 o Governo Federal criou a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), com o intuito de formular e articular Políticas Públicas para a Juventude, além de promover programas de cooperação através de parcerias com órgãos nacionais, internacionais e público-privadas nessa temática. Em 2005, a SNJ implantou a Política Nacional da Juventude (PNJ) que promulgou uma série de programas e ações voltadas para os Jovens, como o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Lei Nº 11.129/2005), dentre outros planos e programas voltados para o desenvolvimento da juventude, promovendo um avanço e impacto significativo para o público jovem de todo país. Ainda nesse eixo, mais especificamente voltado para o combate às drogas, foi criada em 2006, a Lei 11.343/2006, a qual instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas de Drogas – SISNAD, que estabelece estratégias de prevenção ao uso de drogas, de reinserção social dos usuários e de combate e repressão ao tráfico ilícito de drogas e ao controle de produção de substâncias procedentes.

Essas são apenas algumas das formas de interposição do Governo Federal no público jovem ao longo dos anos no Brasil, nas quais se observa que são medidas eficazes e positivas, entretanto, nem sempre ocorre o cumprimento efetivo dessas intervenções, principalmente no momento em que estas são estendidas para eixo estadual e municipal, quando a proteção e implementação desses direitos ocorre de maneira muito reduzida ou simplesmente não ocorre, o que acaba desencadeando a desproteção dessa classe.

A sistematização dessas políticas e ações nos demais níveis de governo é essencial para que ocorra o efetivo desenvolvimento da juventude no país. Nesse sentido, de um modo mais peculiar, ao realizar ações diretas, o Poder Público Municipal de Jaboticatubas, busca promover o desenvolvimento da juventude de sua cidade, oferece dois projetos esportivos por meio da Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Turismo. Um deles denomina-se como Programa Mais Esporte, o qual atende a mais de 100 crianças e jovens, através de treinos de futebol, queimada, futsal, voleibol, dentre outros esportes, os quais são ministrados por um treinador contratado pela Prefeitura Municipal e são realizados na quadra poliesportiva principal do município. A

partir desses treinos diários, os jovens e crianças são convidados a participarem de torneios/campeonatos amadores, visando premiação no final¹².

Além deste projeto mencionado, a Prefeitura também participa do Programa Minas Esportiva Geração Esporte, em parceria com o Estado de Minas Gerais.

O programa visa à iniciação esportiva com foco na aquisição das habilidades motoras, sem perder o seu caráter de inclusão social. Esta ação promove o esporte nas suas diferentes dimensões, através das várias modalidades, para que a criança ou adolescente desenvolva sua trajetória esportiva.

O Programa é uma ação da Secretaria de Estado de Esportes - SEESP-MG, em conjunto com a Secretaria de Estado de Educação SEE, que determina a iniciação esportiva, promove o esporte mediante várias modalidades, e tem como público-alvo crianças e adolescentes matriculados no Ensino Fundamental de escolas públicas estaduais, em preferência aqueles de baixa renda. Para participar, o município deve concorrer através de edital divulgado pela SEESP-MG e indicar uma escola estadual participante, no caso de Jaboticatubas, a Escola Estadual Cardeal Arcoverde foi à escolhida.

Além desses dois projetos direcionados ao esporte e ao lazer, como mencionado anteriormente, o município promove algumas ações na área da educação, realizando parcerias com instituições acadêmicas, em que são ofertados alguns cursos técnicos à população jovem e adulta. Já foram ofertados os cursos de: Técnico Administrativo, Bombeiro Civil, Cuidador de Idosos, Negócios Imobiliários, Atendente de Farmácia, dentre outros, que visam à formação técnica e a prática dos estudantes, além de qualificá-los para o mercado de trabalho, que, por sinal, é bem escasso nessas mesmas áreas do município.

Outra estratégia direcionada à juventude é a parceria com uma empresa de transportes (ônibus) do município, na qual a prefeitura arca com a metade dos custos do traslado dos estudantes que cursam graduação ou pós-graduação no turno da noite em instituições nas cidades metropolitanas de Belo Horizonte, Santa Luzia e Lagoa Santa, e o restante do custo é pago pelos próprios estudantes. Como mencionado, Jaboticatubas não possui nenhuma universidade com aulas presenciais, com isso, os jovens precisam migrar para outras cidades para cursar o ensino superior em instituições que ofereçam esta modalidade, ou realizar o trajeto diário para estas cidades, por meio do “ônibus” ofertado em parceria com o poder municipal.

Apesar de não possuir instituição acadêmica de ensino superior com aula presencial, o município conta com um pólo da Universidade Aberta do Brasil - UAB¹³, o qual é mantido pela

12 Informações repassadas via e-mail pela Secretária Municipal de Cultura, Esporte e Turismo do Município, Marcela Ribeiro Silva.

Gestão Municipal, em que são ofertados cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* à distância e semipresencial, por meio de várias universidades públicas e gratuitas, como a UFMG, UFLA, UFJF e inclusive este curso de pós-graduação em Gestão Pública Municipal pela UEMG.

Mediante a adoção destas estratégias direcionadas à juventude, é notável a necessidade da existência das mesmas, como forma de prevenção à situação de vulnerabilidade. As práticas esportivas são boas alternativas para promover uma interação e recreação da comunidade, além de impulsionar os jovens na realização de atividades físicas e despertar as práticas do atletismo. Já a educação é base da construção da sociedade, a promoção de ações educativas de Ensino Técnico e Superior, proporciona o desenvolvimento da cidade e de sua população. Em consonância a isso, conforme abordado por Abramo (1997), os programas desenvolvidos pela Gestão Municipal de Jaboticatubas se dividem em dois blocos, o das oficinas e atividades esportivas e as capacitações profissionais:

Numa primeira visão panorâmica, pode-se verificar que a maior parte dos programas desenvolvidos por estas instituições dividem-se em dois grandes blocos, todos eles visando dirimir ou pelo menos diminuir as dificuldades de integração social desses adolescentes em desvantagem: programas de ressocialização (através de educação não-formal, oficinas ocupacionais, atividades de esporte e “arte”) e programas de capacitação profissional e encaminhamento para o mercado de trabalho (que, muitas vezes, não passam de oficinas ocupacionais, ou seja, não logram promover qualquer tipo de qualificação para o trabalho). (ABRAMO, 1997, p. 26).

Entretanto, percebe-se que essas intervenções não são suficientes para combater a situação de vulnerabilidade juvenil no município, além disso, a infraestrutura física da cidade carece de mecanismo para desenvolver e entreter esses jovens, nesse contexto, Sierra e Mesquita (2006), fazem algumas recomendações quanto à proteção social juvenil:

É preciso rever as formas de realização da proteção social, utilizando-se da segurança jurídica para viabilizar a produção de bem-estar tanto no espaço público quanto doméstico. Trata-se de direcionar a política social para a redução dos fatores de vulnerabilidade que ameaçam o bem-estar da população infanto-juvenil. (SIERRA; MESQUITA, 2006, p.152).

Dessa forma, é necessário que haja muito mais empenho da Gestão Pública local, e também de toda população, em se dedicarem no fomento de oportunidades e assistencialismo, uma vez que os danos causados a essa parcela da população implicarão diretamente no seu futuro e, conseqüentemente, no do município.

13 O Sistema UAB foi instituído pelo Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, para "o desenvolvimento da modalidade de Educação à Distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País". Disponível em: (<http://www.capes.gov.br/uab/o-que-e-uab>).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contudo, dentro do que foi ponderado neste artigo, é claro que esta abordagem da vulnerabilidade juvenil e a extensão do seu envolvimento com o uso e o tráfico de drogas, é o reflexo de uma juventude isolada e de uma vulnerabilidade que já é institucionalizada em nosso país. Como vemos, a maioria dos jovens não têm acesso aos serviços e programas de informação, estímulo e de prevenção, considerados básicos para a formação do ser humano. Dessa forma, essa realidade não seria diferente no caso do município de Jaboticatubas, ainda mais por se tratar de uma cidade pequena, escassa de recursos e incentivos.

A partir das narrativas descritas, percebeu-se que a falta de ocupação em atividades convenientes de lazer, trabalho, educação, esportes, cultura, turismo e desenvolvimento, incita o consumo de drogas entre a classe juvenil.

Sendo assim, fica notável que as interferências do Poder Municipal de Jaboticatubas não são suficientes para combater a vulnerabilidade juvenil e o seu envolvimento com drogas e que atualmente, as pequenas atitudes que são tomadas, não correspondem às expectativas dos jovens, nem da população como um todo.

Não se deve negar a importância do município na execução e criação de mecanismos de incentivos e estímulos à juventude, não bastam as práticas esportivas e alguns dispositivos de formação escolar ofertados casualmente, pois o desenvolvimento dessa classe depende basicamente das condições de vida e oportunidades que lhe são oferecidos pela população e pelo município.

Pretende-se, em outra oportunidade, por meio de uma dissertação de Mestrado, aprofundar nas análises e diagnóstico dessa situação da juventude do município de Jaboticatubas, buscando conhecer de perto a opinião da juventude acerca da situação de vulnerabilidade. Analisar, quanto à falta de oportunidades e expectativa de vida, conhecer por meio de entrevistas, se o Poder Público Municipal busca outras maneiras, além do esporte e da educação, suprimir essa situação de uso e tráfico de drogas e promover o estímulo dessa classe. Verificar, se possível, o quantitativo dos jovens usuários de drogas e assim conseguir diagnosticar essa problemática de maneira mais concreta e propor, supostamente, estratégias de promoção juvenil.

Espera-se que, com a pontuação e descrição dos fatores da vulnerabilidade juvenil em Jaboticatubas, quanto ao seu uso e envolvimento com o tráfico de drogas, explícitos nesse artigo acadêmico, possam despertar a atenção do Poder Municipal para o delineamento de ações e estratégias direcionadas à juventude, buscando atentar-se quanto ao descaso que a população jovem (que é o futuro do nosso país), sofre em sua realidade nos dias de hoje.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. W., (1994). **Cenas Juvenis: punks e darks no espetáculo urbano**. São Paulo: ANPOCS/ Scritta. Disponível em: <https://fritznelalphonse.files.wordpress.com/2013/05/abramo_cenasjuvenispunksedarksnoespetc3a1culourbano.pdf>. Acesso em: 12/11/2018.

ABRAMO, H. W.. **Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil**. Revista Brasileira de Educação. N. 6, 1997.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL/JABOTICATUBAS – MG. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/jaboticatubas_mg>. Acesso em: 17/08/2018.

BIROCHI, R.. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração** / Renê Birochi. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Câmara dos Deputados, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. DOU de 16/07/1990 – ECA. Brasília, DF.

BRASIL. **Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD**. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. DOU de 24/08/2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Tráfico de drogas é o crime mais cometido pelos menores infratores**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84034-traffic-de-drogas-e-o-crime-mais-cometido-pelos-menores-infratores>>. Acesso em: 09/11/2018.

DINIZ, A.; SARAIVA, I.; NOGUEIRA, P. H. **Juventudes, drogas e redução de danos**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. v. 14.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Pobreza na Infância e na Adolescência**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/pobreza_infancia_adolescencia.pdf>. Acesso em: 15/08/2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002.

ONU. **United Nations World Population Prospects**, 2006.

PREFEITURA DE JABOTICATUBAS. **Histórico de Jaboticatubas**. Disponível em: <http://www.jaboticatubas.mg.gov.br/jaboticatubas.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=33&Itemid=120>. Acesso em 06/03/2018.

PROGRAMA MINAS ESPORTIVA GERAÇÃO ESPORTE. Disponível em: <<http://geracaoesporte.esportes.mg.gov.br>>. Acesso em: 24/08/2018.

SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SESP /**Transparência/Dados abertos**. Disponível em: <<http://www.seguranca.mg.gov.br/2018-08-22-13-39-06/dados-abertos>>. Acesso em: 23/08/2018.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/juventude/politica-nacional>>.

SIERRA, V. M.; MESQUITA, W. A. Vulnerabilidades e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 1, p. 148-155, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>.

SILVA, C. R., & LOPES, R. E. (2009). Adolescência e juventude: entre conceitos e políticas públicas. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, 17(2), 87-106. Disponível em: <<file:///C:/Users/samsung/Downloads/100-151-1-PB.pdf>>.

SINÓPSE DO CENSO DEMOGRÁFICO de 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=31&dados=26#topo_piramide>. Acesso em 05/03/18.

UNFPA. **Direitos da população jovem: um marco para o desenvolvimento**. 2ed. Brasília: UNVPA-Fundo de População das Nações Unidas, 2010. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/direitos_pop_jovem.pdf>. Acesso em: 06/11/2018

VILELA W. V, DORETO, D. T.. Sobre a experiência sexual dos jovens. **Cad Saúde Pública**. 2006, v. 22 (11), p. 2467-72.

INCLUSÃO PRODUTIVA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE/MG

Renata Xavier
Thamires Soares dos Santos
Márcia Custódia Pereira

1 INTRODUÇÃO

Os processos de globalização e de desenvolvimento tecnológico na reestruturação produtiva têm-se expandido nos últimos anos, o que, atrelados às políticas neoliberais, contribuiu para a reprodução das desigualdades sociais e evidenciou a crescente exclusão social no âmbito do trabalho (ALVES, 2002).

No município de Belo Horizonte/Minas Gerais, as desigualdades sociais e econômicas acentuadas ao longo dos anos são evidentes por meio da distribuição desigual de benefícios e de renda, da discriminação e do desrespeito pelas diferenças, que inviabilizam as oportunidades de emprego. Conforme consta no trabalho de Daniel Costa (2003), como desdobramento disso tem-se o desemprego, a expansão do trabalho informal e precário que corroboram para o crescimento da população em situação de rua e a exclusão dela do sistema capitalista.

A população em situação de rua é um fenômeno social antigo, fruto da acumulação e do modo de produção capitalista. Conforme Maria Lopes da Silva (2006), a intensificação da desigualdade e exclusão social “vincula-se à sociedade capitalista e possui uma multiplicidade de fatores de natureza imediata que o determinam”. Segundo a autora, no Brasil, essas particularidades são evidentes e há uma insuficiência de ações e Políticas Públicas para enfrentá-las.

A população em situação de rua tem como principais características comuns a pobreza extrema, ausência de trabalho e/ ou renda regular, a quebra ou fragilização dos vínculos familiares e a falta de moradia regular e convencional. Conforme conceituado pela autora Maria Lúcia: “[...] Define pela não propriedade dos meios de produção e reduzido ou inexistente acesso às riquezas produzidas socialmente [...]” (SILVA, 2009).

Considera-se, na presente pesquisa, o papel de relevância do trabalho na sociedade capitalista atual como forma principal de obtenção de renda, e como uma possível alternativa para auxiliar na diminuição da população nas ruas e, assim, promover a inclusão social. Entre as diversas atividades remuneradas, destaca-se a importância do trabalho formal como meio de

garantia dos direitos e benefícios dos trabalhadores, bem como de estabelecimento dos limites e deveres dos empregadores.

A partir dessas contextualizações, o presente trabalho tem como tema a inclusão no trabalho formal da população em situação de rua, de modo a analisar quais as principais dificuldades para que ela ocorra. Desta forma, pode-se definir o problema da pesquisa como: Quais as dificuldades para a inclusão produtiva no mercado formal da população em situação de rua na cidade de Belo Horizonte/MG?

O objetivo principal da pesquisa consiste em identificar as dificuldades para a inserção, no mercado de trabalho formal, da população em situação de rua no município de Belo Horizonte/MG.

Os objetivos específicos podem ser enumerados como: conhecer as características da população em situação de rua do município de Belo Horizonte e as principais causas para esse fenômeno; conhecer as principais características e mudanças no mercado de trabalho formal; compreender o conceito de inclusão produtiva e correlacioná-lo com a inclusão social da população de rua.

O presente trabalho justifica-se pela importância e pela necessidade da gestão administrativa atual, principalmente no campo da assistência social, em atuar de modo a promover a inclusão dos grupos vulneráveis da sociedade, no caso da população em situação de rua, por meio de Políticas Públicas específicas. Acredita-se que a inclusão produtiva seja a principal forma de inserção desse público na sociedade, haja vista a grande influência do setor produtivo e econômico na base social.

Dessa forma, o interesse pela pesquisa surgiu em decorrência da observação do fenômeno social no referido município e a conseqüente busca de formas possíveis de tornar visível o processo de sensibilização social, de modo a reconhecer o cenário de pobreza e exclusão desse público, bem como de compreendê-lo como sujeitos de direitos e de dignidade.

Uma busca das fontes de dados sobre a temática permitiu a descoberta de estudos, relatórios e censos realizados pela Prefeitura de Belo Horizonte junto à Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e outras instituições especializadas, como o Centro Regional de Referência em Drogas - CRR, com a participação do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para População em Situação de Rua de Belo Horizonte, nos períodos entre 1998 e 2014. Entretanto, será realizado o recorte temporal baseado no último censo, divulgado em 2014, para a busca de informações mais atuais.

Conforme orientações de René Birochi (2015), o tipo de pesquisa a ser realizada é a pesquisa explicativa em razão da necessidade de identificar as razões que contribuem para a ocorrência do problema central do estudo: as dificuldades de inclusão produtiva no mercado formal das pessoas em situação de rua. Com relação ao método de análise a ser utilizado, optou-se pela pesquisa qualiquantitativa, uma vez que articula os procedimentos metodológicos quantitativos com os dados empíricos; e os qualitativos, por viabilizarem uma análise complementar e mais didática para melhor entendimento do objeto de estudo.

Adotam-se, no artigo, como fonte de dados quantitativos, pesquisas censitárias sobre a população moradora de rua, que culminou com a elaboração do Terceiro Censo sobre a população de rua, realizado pelo poder público municipal de Belo Horizonte, no período de 2013. Tal escolha justifica-se por ser fonte de dados metodológicos e padronizados, realizados por pesquisas de campo e entrevistas. E ainda, os dados extraídos do sítio eletrônico do Ministério de Desenvolvimento Social – MDS - divulgados por meio do Cadastro Único do Programa do Governo Federal no ano de 2017 (BRASIL, 2017), por serem fontes oficiais de dados e assim contribuírem com a validação das pesquisas censitárias promovidas no âmbito local.

Posteriormente, será feita a análise qualitativa dos dados organizados, de modo a interpretá-los e contextualizá-los ao escopo do trabalho por meio da pesquisa documental, seja por fontes primárias, sejam secundárias.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A população de rua no Brasil

Inicialmente, importa adotar uma definição precisa do objeto de estudo, a saber: a população em situação de rua. Conforme posicionamento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), apresentado no Decreto nº 7.053/2009, pode-se definir a população de moradores de ruas como:

Grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, 2009, p.85).

No ano de 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que representou um marco histórico de reconhecimento da população em situação de rua como destinatária de Políticas Públicas. Conforme disposto na Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2008):

Esse novo modelo busca afiançar a todos os brasileiros seguranças de sobrevivência, de acolhida e de convívio. Os usuários dos serviços socioassistenciais deixam de ser considerados apenas em suas carências e fragilidades; e passam a ter também as suas potencialidades reconhecidas e estimuladas. (BRASIL, 2008, p. 225).

Em setembro de 2005 houve a realização do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em que representantes do movimento nacional e organizações relacionadas ao tema se reuniram e discutiram com representantes do governo propostas de soluções estratégicas específicas para esse público.

Como principal desdobramento desse Encontro, houve a criação, pelo governo federal, de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que seria responsável por elaborar estudos e Políticas Públicas específicas para a população de rua, articulando as diversas matérias: assistência social, saúde, educação, trabalho e renda, entre outras. O Ministério do Desenvolvimento Social foi o responsável por coordenar os trabalhos do GTI, culminando na elaboração de uma versão inicial da Política Nacional para Inclusão Social da População em situação de rua, sendo esse documento consolidado no II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado em 2009, com a participação da sociedade e agentes públicos.

A Política Nacional para População em Situação de Rua é fruto de uma construção coletiva, que envolve ações transversais e diretrizes multidisciplinares para medidas específicas voltadas para essa população. Entre suas ações está a inclusão das pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), de modo a oferecer programas sociais do governo para essa camada da população.

Pretende-se com isso, ilustrar o modo inovador com que o MDS atende a população em situação de rua. Um modo novo porque não percebe essas pessoas como fracassadas; ao contrário, enxerga nessas pessoas potencialidades que anos de maus tratos e abusos não conseguiram apagar. Reconhece-as como sujeitos sociais aptos a intervir sobre as decisões que afetam suas vidas. É que aponta para a construção, participativa e democrática, de uma Política Nacional, que consolide e aprofunde os avanços até aqui registrados na relação entre o Estado e a população em situação de rua. (BRASIL, 2008, p. 229).

Cabe ressaltar que a reinserção social da população de rua não é apenas responsabilidade e tarefa da Assistência Social, mas sim das diversas políticas setoriais: de saúde, educação e de infraestrutura urbana, bem como dos diversos setores da sociedade, principalmente os movimentos sociais representativos desse público específico.

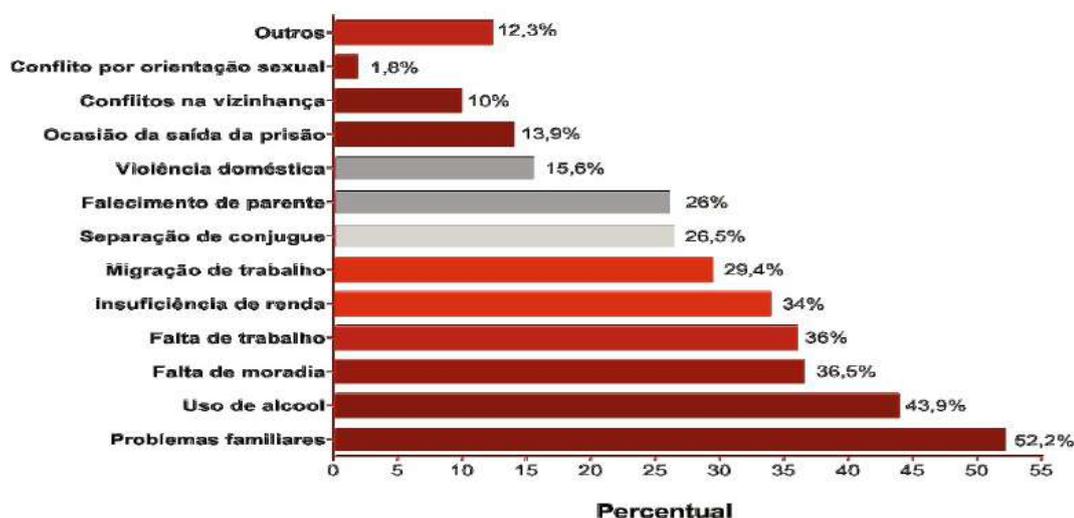
2.2 A população de rua no município de Belo Horizonte/Minas Gerais

A Prefeitura de Belo Horizonte/Minas Gerais, por meio da Secretaria Municipal de Governo - SMGO, da Secretaria Municipal de Políticas Sociais – SMPS, em parceria com o Centro Regional de Referência em Drogas – CRR realizou três censos de população em situação de rua. O primeiro censo foi realizado em 1998, o segundo em 2005 e o terceiro, mais recente e objeto da presente pesquisa, em 2013. O principal objetivo desse levantamento de dados é viabilizar a análise do fenômeno da população de rua e proporcionar subsídios para a elaboração de Políticas Públicas eficazes e específicas para essa categoria no município.

Cabe destacar que todos os dados que serão apresentados foram extraídos do Terceiro Censo de População em Situação de Rua e Migrantes de Belo Horizonte, do ano de 2014. É necessário esclarecer que esse relatório foi desenvolvido no dia 27 de novembro de 2013 nas nove regionais de Belo Horizonte, de acordo com as orientações dispostas na Política Nacional para População em Situação de Rua – Decreto Federal nº 7053/2009, e publicado no ano de 2014. Foi coordenado ainda pelo Centro Regional de Referência em Drogas - CRR/UFMG em parceria com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/MG.

Segundo os dados dispostos no referido relatório, os principais motivos que levaram os entrevistados a morarem na rua foram: problemas familiares, com a quebra de vínculos familiares, correspondendo a 52,2%; o uso excessivo de álcool, a falta de moradia e o desemprego, conforme explicitado na figura 1 a seguir:

FIGURA 1 - MOTIVAÇÃO PARA MORAR NA RUA SEGUNDO POPULAÇÃO DE RUA DE BH, EM 2014



Fonte: Terceiro Censo de População em Situação de Rua do Município de Belo Horizonte. MDS, 2014.

Dessa forma, é evidente a relevância da atividade laboral na vida das pessoas em situação de rua, visto que a falta de trabalho corresponde a 36%, parcela significativa, dos principais motivos para se morar na rua. Assim, para promover mudanças reais nesse segmento social, é de suma importância possibilitar a inclusão produtiva, tanto para a saída desses indivíduos das ruas quanto para a inserção social, econômica e cultural deles na sociedade, marcada pelas relações de mercado.

2.3 Características gerais da população em situação de rua

De acordo com os dados do censo realizado em 2013, foram identificadas 1.827 pessoas em situação de rua na cidade em análise, sendo que a maior parte foi encontrada dentro dos limites da regional centro-sul (44,8%). A população abordada era, na maioria, homens (86,8%)¹⁴ e a faixa etária predominante compreendida entre 31 e 50 anos, evidenciando um envelhecimento da população, pois, de acordo com o Censo de 1998, 67% da população encontrava-se na faixa etária entre 18 e 40 anos. No que se refere ao quesito raça/cor, 79,5%¹⁵ dos entrevistados se

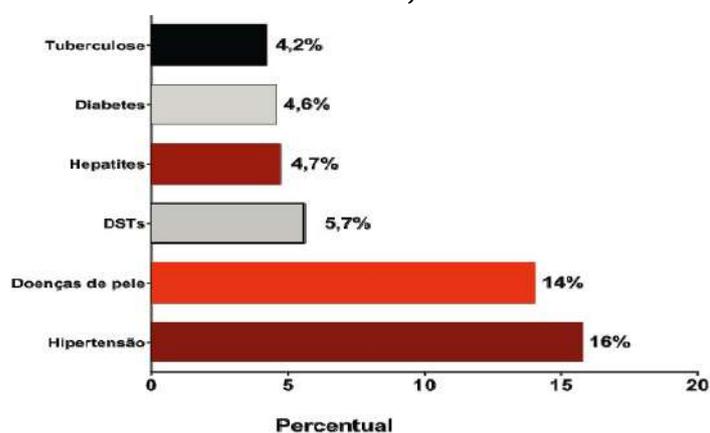
¹⁴ De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no Censo realizado em 2010, apontou que a população de homens é de 48,97%.

¹⁵ De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no Censo realizado em 2010, apontou que 43,1% da população se autodeclarou parda ou negra.

declaram pardos ou negros. Além disso, cabe destacar que a maioria entrevistada é emigrante de outras cidades e estados (64,2%) (GARCIA *et al.*, 2014).

Em relação ao uso de drogas ilícitas, a maioria dos entrevistados (51,5%) declarou utilizá-las, sendo as mais frequentes a maconha e o crack; e 69,5% relataram o uso de álcool. E quanto às condições de saúde, grande parte dos moradores de rua declarou possuir doenças crônicas, destacando a hipertensão (16%) e as doenças de pele (14%), como visto na Figura 2.

FIGURA 2 – DOENÇAS ORGÂNICAS AUTORRELATADAS PELA POPULAÇÃO DE RUA DE BH, EM 2014

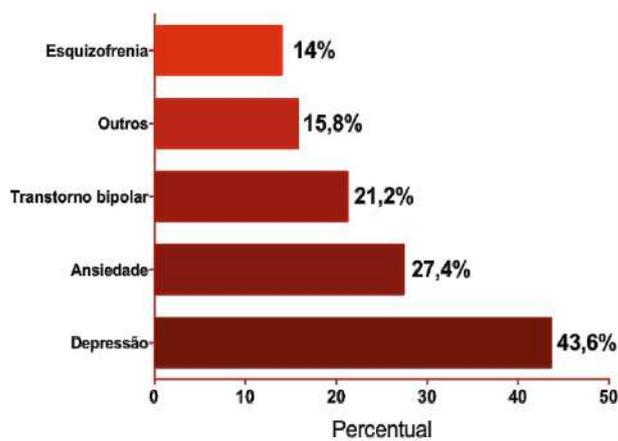


Fonte: Terceiro Censo de População em Situação de Rua do Município de Belo Horizonte. MDS, 2014.

Pela figura, percebe-se um número significativo de pessoas com doenças infecto-contagiosas e crônicas como as Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs) e hepatites (10,4%), tuberculose (4,2%) e diabetes (4,6%), de difícil e longos tratamentos.

Além das doenças listadas acima, os entrevistados declararam possuir algum transtorno psicológico relevante, tais como depressão (43,6%), ansiedade (27,4%), transtorno bipolar de personalidade (21,2%) e esquizofrenia (14%), correspondendo a um expressivo número de acometidos, conforme ilustrado a seguir.

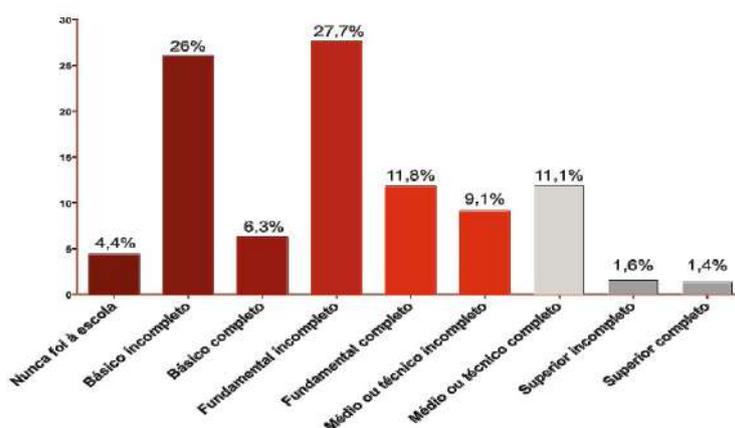
FIGURA 3 - TRANSTORNOS MENTAIS AUTORRELATADOS PELA POPULAÇÃO DE RUA DE BH, EM 2014



Fonte: Terceiro Censo de População em Situação de Rua do Município de Belo Horizonte. MDS, 2014.

E ainda, em relação ao nível educacional, os dados listados na figura 4 abaixo, “Escolaridade das pessoas em situação de rua”, evidenciam que grande parte da população de rua possui a Educação Básica e o Nível Fundamental incompletos. Cabe destacar que, embora seja relativamente baixa a quantidade de analfabetos e de pessoas sem alguma formação, são poucos os entrevistados (1,4% deles), que conseguem concluir alguma formação superior, seja graduação, seja especialização¹⁶.

FIGURA 4 - ESCOLARIDADE DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA EM BH, 2014



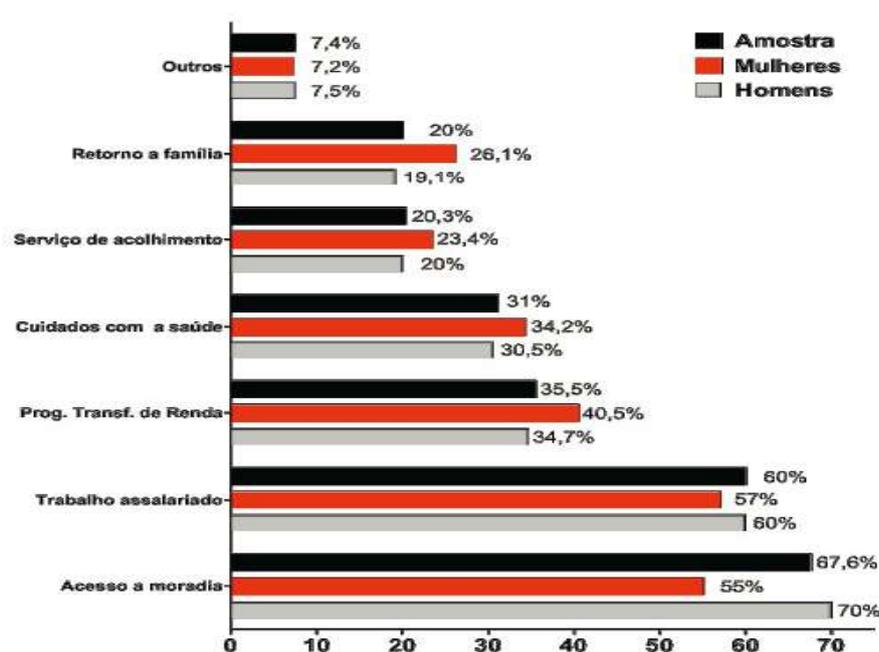
Fonte: Terceiro Censo de População em Situação de Rua do Município de Belo Horizonte. MDS, 2014.

¹⁶De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no Censo realizado em 2016, no Brasil, 51% da população de 25 anos ou mais possuía o Ensino Fundamental completo ou equivalente; 26,3% tinham o Ensino Médio completo ou equivalente; e 15,3%, o Ensino Superior completo.

2.4 População de rua e trabalho

De acordo com Garcia *et al.* (2014), como possíveis soluções apontadas pelos entrevistados para a saída das ruas destacam-se, predominantemente, o acesso à moradia (67,7% da amostra dos entrevistados) e ao trabalho assalariado (60% da amostra), como forma de recuperar sua autonomia e dignidade humana, de acordo com o disposto na Figura 5 abaixo.

FIGURA 5 - SOLUÇÃO PARA SAIR DA RUA SEGUNDO POPULAÇÃO DE RUA DE BH, 2014



Fonte: Terceiro Censo de População em Situação de Rua do Município de Belo Horizonte. MDS, 2014.

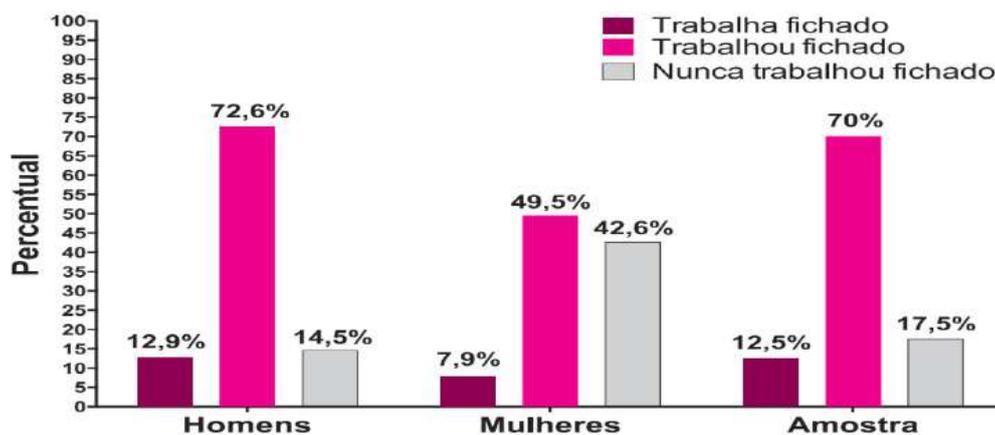
Assim, a própria população em situação de rua reconhece que a inclusão produtiva é uma possível solução e alternativa relevante para o atendimento das suas necessidades mais básicas, e, conseqüentemente, para recuperar sua reinserção social e sair das ruas. Para eles, ainda, o trabalho representa uma forma de romper com os estigmas e preconceitos sociais.

Consoante com Barros, o trabalho deve ser reconhecido como um direito inerente a todo cidadão, o que o difere das ações assistenciais. É, portanto, de grande relevância para os processos de inserção de marginalizados na estrutura social e não apenas como fonte de renda (BARROS, 2015a).

Baseado em Garcia *et al.* (2014), a maioria dos entrevistados afirmou realizar alguma atividade que gerasse renda. Desses, somente 12,5 % trabalhavam no mercado formal, conforme consta na Figura 6. Assim, grande parte desse segmento da população trabalha na informalidade

sem uma renda fixa, sem acesso aos direitos trabalhistas e aposentadorias, bem como, muitas vezes, em condições precárias.

FIGURA 6 - PRESENÇA DE TRABALHO LEGALIZADO SEGUNDO A POPULAÇÃO DE RUA DE BH, 2014



Fonte: Terceiro Censo de População em Situação de Rua do Município de Belo Horizonte. MDS, 2014.

A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, divulgada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em 2008, revela ainda que a população em situação de rua é composta, em grande parte, por trabalhadores: 70,9% exercem alguma atividade remunerada. Dessas atividades destacam-se: catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%).

Apenas 15,7% das pessoas pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência. Esses dados são importantes para desmistificar o fato de que a população em situação de rua é composta por “mendigos” e “pedintes”. Aqueles que pedem dinheiro para sobreviver constituem minoria. Desse modo, a maioria tem profissão: 58,6% dos entrevistados afirmaram ter alguma profissão. (BRASIL, 2008, p.10).

2.5 Mudanças no mercado de trabalho formal e seus reflexos na população em situação de rua

O fenômeno da globalização¹⁷ acabou por incidir sobre as relações de trabalho e sua organização: “A globalização da produção induziu também a reestruturação produtiva do

¹⁷Conforme Ianni (2007), o fenômeno da globalização expressa um novo ciclo econômico, em que há a expansão do modo de produção capitalista a nível mundial, nas palavras do autor: “Está em curso um novo surto de universalização do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório. O desenvolvimento do modo

paradigma industrial, posto que o desenvolvimento da informática permite a flexibilização da linha de produção fordista” (HELOANI, 2003, p. 89).

Segundo Robert Castel (2000), o mercado de trabalho passou por transformações consideráveis, como as novas exigências de flexibilização dos postos de trabalho, com a adaptação dos trabalhadores às novas tecnologias e à contínua qualificação profissional. E, ainda, a maior flexibilidade nos contratos de trabalho firmados, em que se intensifica a terceirização e o subemprego.

Na verdade, os liberais colocam o trabalhador como um ‘sobrevivente’. Para não ser soterrado pelo desemprego, deve adaptar-se a subempregos, ocupações temporárias em que é coagido a desistir de direitos trabalhistas conquistados há décadas, como pagamento de horas extras e férias remuneradas. (HELOANI, 2003, p. 117).

Tal processo contribuiu significativamente para a precarização nas relações de trabalho, dentre outros motivos, por gerar a instabilidade do emprego. Dessa forma, a demanda crescente do mercado por qualificação acabou excluindo os indivíduos pouco instruídos. Mendonça (2004) refere-se à crescente precarização das relações de trabalho, com a diminuição dos trabalhadores com carteira assinada e o aumento de trabalhos informais e autônomos, a partir de 1990.

O mesmo é ressaltado em Martins (1997), que afirma que a exclusão social, na realidade atual, pode ser explicada e analisada principalmente em razão das constantes transformações dos processos, métodos e quesitos da organização do trabalho, que são também responsáveis pelo desemprego e relações trabalhistas precárias.

Conforme Horta (2001), nas sociedades capitalistas atuais, a falta de trabalho, e conseqüentemente de renda, corresponde a não ter acesso a serviços e bens mínimos para a sobrevivência e para a integração na sociedade, levando o indivíduo a um isolamento social que pode levá-lo às ruas (HORTA, 2001).

Alvaro-Estramiana (1992) afirma que são visíveis os efeitos da situação de desemprego para o cidadão, pois não se restringem somente à perda de rendimentos ou poder de consumo, mas também a várias outras esferas da vida pessoal. Baseado nesta máxima, exalta-se a

capitalista de produção, em forma extensiva e intensiva, adquire um novo impulso, com base em novas tecnologias, criação de novos produtos, recriação da divisão internacional do trabalho e mundialização dos mercados. As forças produtivas básicas, compreendendo o capital, a tecnologia, a força de trabalho e a divisão transnacional do trabalho, ultrapassam fronteiras geográficas, históricas e culturais, multiplicando-se assim as suas formas de articulação e contradição. Este é um processo simultaneamente civilizatório, já que desafia, rompe, subordina, mutila, destrói ou recria outras formas sociais de vida e trabalho, compreendendo modos de ser, pensar, agir, sentir e imaginar”(IANNI, 2007).

necessidade inerente a todo cidadão de ter um trabalho como forma de manifestar suas habilidades, e ainda como maneira de promover sua inserção na comunidade.

Quanto à população de rua, em razão das poucas oportunidades no mercado formal, passou a desenvolver atividades laborais na esfera da informalidade, como na coleta de materiais recicláveis, manobristas de carros, encarte de jornais, entre outros. (VIEIRA *et al.*, 1992).

3. OS DESAFIOS DA INCLUSÃO PRODUTIVA DA POPULAÇÃO DE RUA DE BELO HORIZONTE/MG

Garantir direitos a partir do acesso à geração de trabalho e renda à população, na perspectiva de emancipação e cidadania, é uma questão que está posta em leis, tanto na Constituição Federal de 1988 como na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – Lei 8.742 de 1993.

No artigo 2º da Lei 8.742 de 1993 - LOAS ficam estabelecidos os objetivos da assistência social, que abrangem diretamente a matéria em estudo:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (BRASIL,1993).

Por sua vez, no inciso XXV do artigo 5º, que trata dos direitos fundamentais do ser humano, a Constituição Federal de 1988 dispõe que:

Art. 5º

XXV- Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos dos meios de subsistências fora do seu controle. (BRASIL, 1998).

Não obstante, o grupo social específico da população de rua é marcado por vulnerabilidades, sejam elas sociais, culturais e materiais, que interferem diretamente na forma como a sociedade lida e se relaciona com ele.

Conforme conceituado pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS, o termo “vulnerabilidade” é complexo e exige o entendimento de condicionais variáveis que podem acometer os indivíduos, atrelada à precariedade no acesso à renda e aos serviços públicos, bem como às fragilidades nas relações familiares e afetivas. (CARMO; GUIZARDI, 2017.)

Nesse viés, a inclusão produtiva vem ao encontro da superação da vulnerabilidade social e pode ser compreendida como um processo de busca de autonomia por parte de famílias e indivíduos isoladamente, que vivem em situação de vulnerabilidades e risco social, por meio do incentivo à geração de trabalho e renda. São promovidas, como alternativa, ações de capacitação profissional. (ALBUQUERQUE; MARTINS, 2017).

Dessa forma, com base nos dados apresentados anteriormente, cumpre discutir as principais dificuldades encontradas para a inclusão da população em situação de rua no mercado formal de trabalho.

Inicialmente, a própria vulnerabilidade da população de rua apresenta-se como uma dificuldade relevante, visto que as necessidades básicas para o enquadramento na sociedade não são atendidas. Assim, a título de exemplificação, a falta de uma residência fixa, de local para higiene diária, de alimentação adequada e regular, de acesso ao sistema de saneamento básico e de renda exclui ainda mais esses indivíduos do convívio social.

Essas vulnerabilidades sociais, materiais e econômicas quando não são tratadas por Políticas Públicas governamentais, acabam possibilitando os crescentes estigmas sociais, que geram preconceitos e discriminações, e ainda maior exclusão por parte da sociedade, expandindo, assim, a invisibilidade dessa população necessitada. (SILVA, 2009).

Quanto à análise dos dados apresentados nas subseções anteriores, o número considerável de pessoas com transtornos e problemas psicológicos relevantes, como a esquizofrenia, transtorno bipolar e depressão, bem como de doenças graves como as DST's, doenças de pele, tuberculose e diabetes acabam por ser obstáculos para o ingresso ao trabalho formal. Por serem doenças que exigem maior acompanhamento de um médico especializado, de difíceis tratamentos e muitas vezes incuráveis, e por serem caracterizadas como infecto-contagiosas apresentam-se como uma dificuldade relevante para a inclusão produtiva.

Em relação ao uso de drogas ilícitas, sendo as mais usadas, a maconha e o crack como visto anteriormente, e o uso excessivo de bebidas alcoólicas, acaba por prejudicar a saúde física e

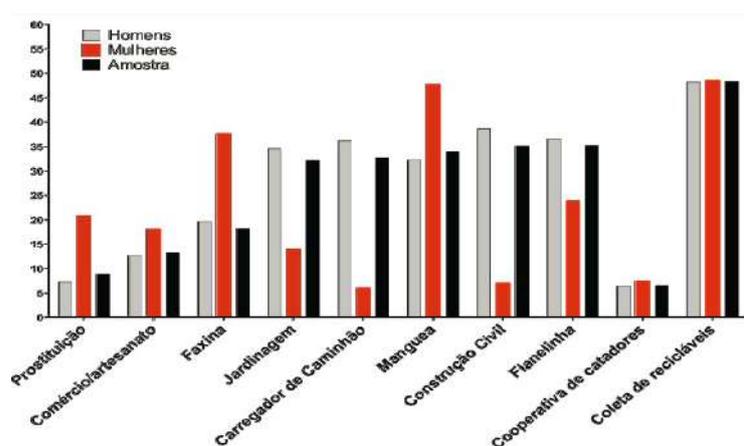
mental da pessoa, comprometendo a concentração e o aprendizado correto das atividades, sendo dificultada a sua entrada e/ou manutenção em uma atividade laboral assalariada e formal.

Além disso, a ausência de qualificação profissional, decorrente dos baixos graus de escolaridade no nível superior, dificulta o ingresso em postos de trabalho qualificados, a começar pelo processo de seleção e entrevistas, em que os currículos são analisados conforme conhecimento, experiência e competência do candidato. Ainda, como visto nos dados, observa-se o envelhecimento da população de rua, com pessoas predominantemente na faixa de 40 anos, o que se impõe como uma barreira para o ingresso no mercado formal.

Cabe citar, ainda, a forma excludente pela qual o mercado formal se estrutura. Para ser selecionado para uma vaga, é levada em consideração uma série de fatores dentro de um paradigma, como: aparência, qualificação, expertise, disciplina, histórico de trabalho com carteira assinada. E ainda, documentos exigíveis pela estrutura formal, como: comprovante de endereço, contatos pessoais e, por vezes, documentos de registros pessoais não são apresentados, visto que eles não os possuem. Assim, um grande contingente de pessoas está desqualificada e é afetada pelo desemprego.

Assim, pela ausência de uma profissão especializada e de qualificação profissional, restam a essas pessoas o trabalho informal com vínculos intermitentes e precários como opção de sobrevivência. Realizam, em sua maioria, “bicos” ou serviços polivalentes, conforme Escorel (1999).

Figura 7 – Atividades Informais desenvolvidas pela população de rua em BH, 2014



Fonte: Terceiro Censo de População em Situação de Rua do Município de Belo Horizonte. MDS, 2014.

Conforme o gráfico apresentado, a principal atividade informal realizada é a coleta de recicláveis. Já entre as mulheres destacam a atividade de mangueira (pedinte de dinheiro), faxina e a

prostituição. Já entre os homens predominam as atividades de construção civil, flanelinha e carregador de caminhão.

Por fim, a insuficiência de Políticas Públicas específicas para o incentivo ao trabalho, de acordo com as especificidades deste público. Os moradores em situação de rua, assim como outras pessoas de baixa renda, apresentam limitações para enfrentar a pobreza sem Políticas Públicas que os orientem, já que se encontram em níveis de desigualdade nos campos sociais, materiais e econômicos em relação à sociedade.

A conquista de trabalho digno e formal vem ao encontro dessa máxima, sendo uma alternativa estratégica e necessária para o desenvolvimento humano, do cidadão, e econômico, para a cidade. A geração de emprego e renda é uma parte do enfrentamento da pobreza e a consequente retirada dessas pessoas da situação de moradores de rua.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao objetivar identificar as dificuldades para a inserção no mercado de trabalho formal da população em situação de rua no município de Belo Horizonte/MG, buscou-se conhecer as características da população em situação de rua desse município e as principais causas para esse fenômeno. Conhecer os limitadores e barreiras para que essas pessoas em situação de rua fossem reinseridas no mercado de trabalho formal, assim como em um ciclo de inclusão produtiva também se fez importante para traçar as dificuldades de inserção dessas pessoas.

Constata-se que a situação de permanência nas ruas não é uma decisão que as pessoas desejam para si como uma situação cômoda. Exemplo disso, a realidade de que 94% delas têm o desejo de deixar de viver nas ruas. O que chama mais atenção a este fato é que elas enxergam no emprego formal uma das formas mais viáveis de deixar a atual situação de rua. No entanto, elas próprias relatam o quão excludente é o mercado com suas regras e padrões e como é difícil quebrar as barreiras e transpor o concorrido mercado de trabalho.

De acordo com o estudo realizado em 2014 pela Universidade Federal do Estado de Minas Gerais – UFMG, aglutinado ao Terceiro Censo de População em Situação de Rua do Município de Belo Horizonte (GARCIA *et al.*, 2014), mais de 85% dos moradores em situação de rua não têm acesso a emprego formal, carteira assinada, garantia de direitos e aposentadoria. Após o confrontamento dos dados do Censo de População de Rua, do Ministério de Defesa Social e das Leis do Trabalho, viu-se a dificuldade de Políticas Públicas de inserção dessas pessoas na sociedade, visto que elas vivem à margem dela.

Demonstrou-se, com este estudo, que o trabalho formal não tem característica somente de obtenção de renda, mas também como inclusão social de grupos vulneráveis na sociedade. A inclusão produtiva é a principal forma de inserção desse público na sociedade, haja vista a grande influência do setor produtivo e econômico na base social.

Conhecidas as características da população em situação de rua em Belo Horizonte/MG, nas quais se pode destacar: predominância masculina (86%); faixa etária de 31 a 50 anos; a maioria (67%) se declara pardo ou negro; e maioria de imigrantes (64,2%); e entre as principais causas que as levaram para este estado de morar na rua, em que se destacam: problemas familiares (52,2%); uso de álcool (43,9%); seguido de falta de moradia (36,5%) e falta de trabalho (36%), fornecem-se subsídios para ações da Secretaria Municipal de Assistência Social, para a Administração Pública e até mesmo para a atuação do Ministério de Defesa Social do Governo Federal por meio de Políticas Públicas específicas.

Analisando as características predominantes da população em situação de rua e os motivos que levaram esses indivíduos a tais circunstâncias, pode-se confrontar pontos confluentes que dificultam a inserção deles no mercado de trabalho; este, excludente e seletivo, que os insere no ciclo vicioso do qual é muito difícil a quebra de paradigma sem a ajuda externa.

Desta forma, com base nesta análise, evidencia-se a relação histórica que há entre a população em situação de rua como expressão da questão social no modo de produção capitalista e o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social; desenvolvimento este que produz, de sua gênese até a contemporaneidade, um número cada vez maior de pessoas descartadas pelo capital e que, sem quaisquer alternativas, veem suas vidas desperdiçadas e se lançam sob qualquer fresta de esperança ou a qualquer oportunidade de trabalho que se lhes apresente.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M. R.; MARTINS, M. R.; ALBUQUERQUE, M. R. **Políticas governamentais de inclusão produtiva para reeducação da pobreza no Brasil**. 2017. Disponível em: <https://basicincome.org/wp-content/uploads/2015/01/Marcela_Ribeiro_de_Albuquerque_et_al_Brasil.pdf> Acesso em: 27 ago.2018.

ALVARO-ESTRAMIANA, J. L. **Desempleo y bienestar psicológico**. Madrid: Siglo Veinteuno de España, 1992.

ALVES, G.. Trabalho e sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da década neoliberal (1990-2000). **Revista de Sociologia Política online**, Curitiba, n. 19, p. 71-94, nov.2002. Disponível

em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782002000200006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 26 ago.2018.

ANTUNES, R.. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

ANTUNES, R.. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas, SP: Cortez; Ed. da UNICAMP, 1995.

BARROS, F. P. C.; SOUSA, M. F.. Equidade: seus conceitos, significações e implicações para o SUS. **Saúde Soc.**, São Paulo, v.25, n.1, p.9-18, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902016000100009&script=sci_abstract&tlng=pt) Acesso em: 26 ago.2018.

BARROS, V. A. Exclusão Social e Integração pelo Trabalho. In: BENDASSOLLI, P. F.; BORGES-ANDRADE, J. E. **Dicionário de Psicologia do Trabalho e das Organizações** (Orgs.). São Paulo: Casa do Psicólogo, 2015a.

BARROS, V. A. Trabalho e populações especiais. In: BENDASSOLLI, Pedro F.; BORGES-ANDRADE, J. E. **Dicionário de Psicologia do Trabalho e das Organizações** (Orgs.). São Paulo: Casa do Psicólogo, 2015b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1998)**. Brasília (DF): Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.442**, de 01 maio 1943. Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, 9 ago.1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm. Acesso em: 26.ago.2018.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Terceiro Censo da População em Situação de Rua e Migrantes de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social, 2014b. **Decreto nº 7.053**, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Inter setorial de Acompanhamento e Monitoramento. Diário Oficial da União, Brasília, 24 dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 26 ago.2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua**. Brasília, DF, abr. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília (DF), 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS nº 145**, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Diário Oficial da União, Brasília, 26 out. 2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2009.

BIROCHI, R. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC. Brasília- CAPES: UAB, 2015.

BURSZTYN, M.I. Introdução. In: BURSZTYN, M. (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003a. p. 19-26.

CARMO, M. E.; GUIZARD, F. L.. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cad. Saúde Pública**, v. 34, n. 3, 2018. e00101417. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n3/1678-4464-csp-34-03-e00101417.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

CASTEL, Rt. As armadilhas da Exclusão. In: BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C.; WANDERLEY, M. B. (Org.). **Desigualdade e a Questão Social**. 2. ed. São Paulo: Educ, 2000.

COSTA, D. L. R.. **Reflexos e Contra-reflexos da cidade: por uma interpretação política do povo da rua**. Trabalho de Conclusão de Curso - Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 2003.

ESCOREL, S. Exclusão social: fenômeno totalitário na democracia brasileira. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v.2, n.1, 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v2n1/05.pdf> . Acesso em: 01 out 2018.

FALCÃO, M. C. B.. A Seguridade na Travessia do Estado Assistencial brasileiro. In: SPOSATI, Aldaíza. **Os Direitos (dos desassistidos) Sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

GARCIA, F. *et al.* (Org.). **Terceiro Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte**. Viçosa – MG: Suprema, 2014.

HELOANI, J. R.; CAPITÃO, C. G. Saúde mental e psicologia do trabalho. **São Paulo Perspectiva**, v. 17, n. 2, abr./jun., 2003.

HORTA, C. R. Desemprego, Cidadania e Cultura: uma Leitura Política da Desconstrução do trabalhador-cidadão. In: HORTA, C. R.; CARVALHO, R. A. **Globalização, Trabalho e Desemprego**. Belo Horizonte: Ed. Com Arte, 2001.

IANNI, O.. **A era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 2010. Disponível em: <

https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/default_2010.shtm> Acesso em: 10 jan.2019.

LIMA, M. E.. **Os sentidos trans-histórico e histórico do trabalho e sua importância para o psicólogo**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. Mimeografado.

LIMA, R.. Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 10, p. 217-272, abr.1980. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7030>> Acesso em: 25 ago.2018.

MARTINS, J. S.. **Exclusão social e a nova desigualdade**. 2. ed. São Paulo: Paulus, 1997.

MATTOS, R. M.; FERREIRA, R. F.. Quem vocês pensam que (elas) são? Representações sobre as pessoas em situação de rua. **Psicologia e Sociedade**, v. 16, n. 2, 47-58, maio/ago. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v16n2/a07v16n2>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

MENDONÇA, J. R.. **O gerenciamento de impressões como meio de influência social nas organizações**: uma perspectiva dramaturgica. 2004. 213 f. Tese (Doutorado em Administração da Escola de Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política**: uma introdução crítica. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NUNES, N. M. S.s. **Inserção produtiva e assistência social**: caminhos para a inclusão. Porto Alegre, 2012.

PICCININI, V. C. *et al.* **O mosaico do trabalho na sociedade contemporânea**: persistências e inovações. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

SAWAIA, B.. O sofrimento ético-político como categoria da análise da dialética exclusão/inclusão. In: SAWAIA, B. (Org.). **As artimanhas da Exclusão – Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social**. Petrópolis: Vozes, 2008.

SILVA, M. L. L.. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília.

SILVA, M. L. L.. **Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, A.. Exclusão social abaixo da linha do Equador. In.: SEMINÁRIO EXCLUSÃO SOCIAL – PUC SP. **Anais...**, São Paulo, abr.1998. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/exclusao.pdf>>. Acesso em: 05 mar.2017.

VARANDA, W.; ADORNO, R. C. F.. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. **Saúde e sociedade**, v. 13, n. 1, jan./abr.2004.

VASAPOLLO, L.. **O trabalhador atípico e a precariedade**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

VIEIRA, M. C.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M. (Orgs.). **População de rua: quem é? Como vive? Como é vista?** São Paulo: Hucitec, 1994.

YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G.. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS: A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS PARA ATENDIMENTO DESTA POPULAÇÃO

Anderson Canuto de Almeida
André Amorim Martins

1.INTRODUÇÃO

A escolha do presente tema está relacionada às diversas possibilidades que são atinentes às pesquisas objetivas, fazendo aplicação direta ao campo de estudo de políticas públicas em nosso país, sendo que trataremos de forma mais específica dos aspectos referentes à sistemática de planejamento e implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades e demandas da população em situação de rua no município de Sete Lagoas.

Deste modo, a questão central é: tais políticas públicas atendem às necessidades dessa população em situação de rua visando promover a inclusão social dessas pessoas?

O objetivo principal a ser alcançado é analisar as políticas públicas que são executadas em Sete Lagoas para atender as demandas da população citada e de que modo as mesmas estão sendo implementadas de forma a ter maior efetividade.

Passamos então a trabalhar com alguns conceitos basilares sobre o tema em discussão. O ponto de partida é procurar entender o que vem a ser políticas públicas e assim, nesse sentido, nos é dito por Castro e Oliveira (2014) que

[...]por sua vez, as políticas públicas serão aqui entendidas como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam as demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público. O conceito de política pública pressupõe, portanto, o reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados. Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22-23).

Citamos aqui uma autora que tem diversos trabalhos sobre a temática de políticas públicas, a professora Maria das Graças Rua, que vem tratar da diferenciação existente entre as políticas públicas e as decisões políticas, destacando justamente o caráter “público” dessas políticas, nos seguintes termos:

[...] uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, 2018 p.1).

Outra definição precisa sobre o tema das políticas públicas mostra que elas dizem respeito às decisões que envolvem as questões de ordem pública, tendo deste modo uma abrangência ampla, e procuram satisfazer os interesses de determinada coletividade; são ainda compreendidas como formas estratégicas de atuação pública e envolvem processos decisórios compostos de variáveis complexas que, por este fato, impactam na realidade e são a concretização da ação governamental (AMABILE, 2017).

Outra vertente a ser abordada diz respeito ao que pode ser entendido como população em situação de rua. A definição legal está expressa no decreto 7053/2009, que a define nestes termos:

Art. 1º. Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2018).

Acrescente-se desta forma que esta pode ser vista como um tipo de população que pode ser considerada “flutuante” e que, assim, por muitos motivos pernoitam em logradouros públicos e deste modo são considerados moradores em situação de rua, grupo esse que abrange uma diversidade muito grande de pessoas que pernoitam nas ruas (FERREIRA, 2006).

Importante salientar outro aspecto sobre a situação da população de rua, que se refere ao espaço urbano que essas pessoas ocupam. Reis e Rizotti (2013) tratam deste tema na seguinte forma:

O tema nos leva a aprofundá-lo a partir de duas dimensões diferentes. São elas: a condição de pobreza que expulsa cidadãos dos territórios e espaços de convívio, tornando-os aparentemente “sem lugar”, ao mesmo tempo em que ocupam espaços urbanos públicos como sendo um território particular. Outro ponto, devidamente articulado com o primeiro diz respeito à maneira pela qual o modo

capitalista de produção define a ocupação dos espaços urbanos e delinea o lugar dos “invisíveis” e “sem lugar” (REIS; RIZZOTTI, 2013, p 45).

Temos que considerar ainda, no caso da população em situação de rua, a questão de ser um grupo com bastante diversidade de composição, de modo que quando se fala deste grupo de pessoas temos um perfil bem distinto. Segundo Ferreira,

[...] inicialmente, ao se trabalhar com a população de rua deve-se ter em mente que esta categoria social tem por característica básica a “multidimensionalidade”. A rua abriga uma grande diversidade de moradores, que, pelas mais diversas razões, formas, situações ou períodos de tempo acabam não estando abrigados em um domicílio (FERREIRA, 2006, p.3).

O tipo de pesquisa aqui proposto é a chamada pesquisa qualitativa, visto que esta é um modelo de pesquisa com aplicação de forma mais comum nas ciências sociais, buscando entender as ações e reações dos fenômenos sociais estudados. Quanto às possibilidades que permitem fazer uma pesquisa com maior grau de liberdade, a pesquisa qualitativa pode ser vista no sentido de que “enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques” (GODOY, 1995, p.21).

Pelo alcance desta pesquisa é necessário trabalhar com modalidades de coletas de dados, fazendo a devida interpretação dos mesmos para alcançar os objetivos propostos anteriormente. O meio de pesquisa mais plausível para concretizar esses objetivos é a pesquisa exploratória, visto que ela apresenta uma flexibilidade maior de planejamento e que o sistema de coleta de dados é de grande importância para o melhor entendimento da pergunta de pesquisa, devido à flexibilidade desse modelo, pois, como ressalta Patah (2017), “as pesquisas exploratórias possuem métodos mais flexíveis, sem o uso de questionários detalhados ou amostragens muito complexas... o objetivo é levantar informações e não obter conclusões estatísticas”.

Quanto ao universo de pesquisa, o procedimento metodológico inclui ainda os estudos de casos. Deve ser destacado que a “aplicação da estratégia ‘estudo de caso’ cobre uma ampla e diversa faixa de situações de pesquisa” (BIROCHI, 2015, p.64). No caso da presente pesquisa, tem-se um trabalho voltado aos contextos singulares, que procura verificar se as políticas públicas desenvolvidas no município de Sete Lagoas têm alcançado o objetivo de promover inclusão social da população em situação de rua, tendo como o ponto de partida a atuação da Administração Pública municipal.

Trazemos aqui uma abordagem sobre os estudos de casos, para melhor entender o objeto a ser estudado, que nos diz que investigar uma realidade situada no cotidiano das interações

sociais vem tornar preferencial o uso do estudo de caso para a pesquisa de práticas e comportamentos e tem por finalidade a compreensão integral, descritiva e interpretativa do objeto de estudo com uma perspectiva de descoberta (COIMBRA; MARTINS, 2013).

Os procedimentos metodológicos ainda incluem algumas pesquisas documentais com a coleta de alguns dados de documentos, em formas diversas, para compreensão dos aspectos mais importantes e com mais informações sobre os atores sociais envolvidos, bem como para favorecer o tipo de pesquisa exploratória como proposto na presente pesquisa.

Deste modo, as fontes de pesquisas aqui utilizadas serão as chamadas fontes secundárias, pois trabalharemos com tipos de documentos que passam pelas devidas análises, como os censos populacionais.

Acrescentamos que por ser um formato de pesquisa que utilizará de alguns estudos de casos a ser feita de forma exploratória, esse é o percurso que propomos trilhar para procurar responder de forma adequada e devida à questão principal que direcionará a presente pesquisa. Ainda que seja um problema que pode ser considerado bastante sério, este problema social tem algumas soluções que não seriam de uma maior complexidade à primeira vista, sendo que são várias as soluções possíveis que passam pela oferta de políticas públicas que vão além de um cunho assistencialista, mas que passam pelo oferecimento de possibilidades reais de inserção dessas pessoas na sociedade de forma plena.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Após as considerações acima sobre a relação entre as políticas públicas e a destinação das mesmas para a população em situação de rua cabe mostrar que o objetivo a ser buscado quando da implementação destas políticas, dentre outros, passa pela concretização do princípio da dignidade da pessoa humana para este grupo social que se encontra em situação de vulnerabilidade.

Dentre os diversos princípios que o intérprete tem diante de si, o que pode ser considerado o mais relevante no presente caso é o princípio da dignidade da pessoa humana. Inicialmente este princípio pode ser entendido pelo fato de que “a dignidade da pessoa humana age como fundamento das atividades do Estado, pois deverá atingir não somente a garantia do pleno exercício das liberdades civis e sim abarcar as necessidades primárias da sociedade, tais como o direito à saúde, à educação, à segurança, etc” (CUSTÓDIO, 2018,s.p).

Entendemos que o Estado deve ter como uma de suas premissas procurar implementar políticas públicas viáveis de modo que sejam uma “porta de saída” destas pessoas do território que elas vivem, que são as vias públicas, concretizando o princípio da dignidade da pessoa humana. A partir desta posição, caberá como dever aos entes federados promover os meios e ações diversas tendo o objetivo de dar as possibilidades para que essas pessoas deixem a condição de moradores de rua e possam ter o direito de habitação assegurado.

Para entender como deverão ser implementadas as políticas públicas voltadas para este grupo, é preciso entender o perfil desta população em situação de rua. O censo nacional do ano de 2007/2008, embora tenha um lapso temporal razoável, traz uma amostra importante da composição deste grupo, que vemos que é predominantemente masculino (82%), com mais da metade (53%) das pessoas na faixa etária entre 25 e 44 anos, sendo que 39,1% das pessoas em situação de rua se declararam pardas, brancos 29,5% e pretos 27,9%; acrescenta-se que os níveis de renda são bastante baixos, pois a maioria deles (52,6%) recebe entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 semanais; 74% dos entrevistados sabem ler e escrever e os principais motivos que levaram estas pessoas a viver e morar na rua se referem aos problemas de alcoolismo e/ou drogas (35,5%); desemprego (29,8%) e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%) (BRASIL, 2008).

Sobre a necessidade de termos cada vez mais a proposição de políticas públicas voltadas para essa população de forma específica, temos a seguinte colocação feita pelo Ministério Público:

[...] cotidianamente, essa população vivencia inúmeros problemas, dentre eles, a ausência de acesso às principais políticas públicas (saúde, educação, assistência social, programas de transferência de renda, moradia, segurança, cultura, esporte e lazer), carência de programas de geração de emprego e renda e da rede socioassistencial de atendimento à População em Situação de Rua (Centros Pop e Abrigos) e dificuldade de acesso à documentação. Verifica-se, portanto, um estágio de profundo abandono pelo Poder Público a este grupo de pessoas, que tem os direitos inerentes a sua condição humana desrespeitados em graus diferenciados... Diante do quadro geral de incerteza que condiciona o contexto social contemporâneo e da gravidade da situação específica de violação de direitos que caracteriza a população em situação de rua, vê-se que o caminho a ser seguido é a implementação de políticas públicas capazes de ampliar a abrangência protetiva do Estado para com esse público, ou o seu aprimoramento, já que os instrumentos atualmente disponíveis não se mostram aptos e suficientes para conferir tratamento constitucionalmente estabelecido a estas pessoas (RIO DE JANEIRO, 2018, p.7).

Uma parcela considerável dos municípios de nosso país desenvolvem diversos tipos de políticas públicas para atender as demandas que esta população apresenta. Mostramos o modelo

desenvolvido na cidade do Rio de Janeiro, executado por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), que contempla alguns dos programas mais comuns de atividades estatais que beneficiam a população em situação de rua.

O programa da SMAS específico para a população em situação de rua no município é o Rede Acolhedora, o qual dispõe de diversos equipamentos para atender e abrigar esta população. Existem várias modalidades de abrigo, como as centrais de recepção, centros de acolhimento, casas de acolhida, casas lares, repúblicas de jovens e hotéis acolhedores, entre outros. Cada uma é voltada para um público alvo específico, constituído por famílias, adultos, idosos, crianças e/ou adolescentes. Segundo a SMAS, todos os equipamentos que servem ao Programa Rede Acolhedora possuem uma equipe própria de educadores, psicólogos e assistentes sociais, responsáveis pelo acompanhamento dos abrigados e dos encaminhamentos necessários para cada caso (DANTAS, 2007, p.70).

Para o bom êxito dessas políticas é necessário observar as dimensões macro e micro que envolvem todos os aspectos da questão aqui abordada, principalmente promovendo a dignidade destas pessoas. Neste sentido, vemos que

[...] analisar os contextos de exclusão social em que vivem as pessoas em situação de rua ou em processo de realização é relacionar-se com questões micro e macro sociais, que podem ser alteradas tanto por ações focadas em determinadas situações, bem como na implementação de políticas públicas capazes de contribuir para a visibilidade destes enquanto sujeitos de direitos (ABREU, SALVADORI, 2015, s.p).

O caráter essencial dessas políticas passa pelo trabalho a ser feito de forma multidisciplinar para se tenha uma maior efetividade, dada a multiplicidade de situações que envolvem o atendimento a este grupo. Sobre esta forma de trabalho, que deverá ser feita de forma multifacetada, Ferreira (2006) ressalta que

A rua abriga uma grande diversidade de moradores, que, pelas mais diversas razões, formas, situações ou períodos de tempo acabam não estando abrigados em um domicílio. Desta forma, os problemas identificados, as políticas públicas e as pesquisas voltadas para este grupo devem também ser, antes de tudo, multifacetadas, ou seja, não devem ser tratadas a partir de apenas uma área do conhecimento específica, ou de forma setorial, sob o risco de não se alcançar estas pessoas e seus verdadeiros problemas (FERREIRA, 2006, s.p).

Dentre os programas de assistência social mais visíveis e conhecidos que são prestados pelos municípios são de maior destaque os Centros de Referência de Assistência Social para a População de Rua (POP/RUA) e os abrigos. Sobre como são desenvolvidos os trabalhos destes, apresentamos a seguinte formulação:

O Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS e/ou Centro POP são responsáveis por assegurar o trabalho social de “busca ativa” e abordagem nas ruas, identificando nos territórios a incidência de pessoas em situação de rua. São considerados como espaço de desenvolvimento dessas ações locais como praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, pontos de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros... Ressalta-se que o objetivo do Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua é desencadear o processo de saída das ruas e promover o retorno familiar e comunitário, além do acesso à rede de serviços socioassistenciais e as demais políticas públicas... Segundo as “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop” essa modalidade de serviço é voltada para análise das demandas dos usuários, a orientação individual e grupal, assim como prover encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais, além de direcionar o usuário para as demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos que possam contribuir para a construção da autonomia, inserção social e em rede de proteção social... Os Serviços de Acolhimento Institucional (Abrigos Institucionais e Casas de Passagem) e os Serviços de Acolhimento em República são serviços que integram a Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Segundo o documento “Texto de Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua”, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, a especificidade desses serviços está na oferta de atendimento integral que garanta condições de estadia, convívio, endereço de referência, para acolher com privacidade pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração, ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento. (RIO DE JANEIRO, 2018, p 42-45).

Este panorama apresenta um pouco da complexidade de se projetar e executar políticas públicas direcionadas ao atendimento da população em situação de rua, dada a diversidade de aspectos e a especificidade deste grupo populacional pela constante mutabilidade em sua composição e as mais diversas situações de vulnerabilidade que estas pessoas enfrentam no seu cotidiano.

2.1. PERFIL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS

Desta forma, passamos à análise das políticas públicas que são implementadas pelo município de Sete Lagoas. Nesta cidade, verifica-se que existem alguns atendimentos específicos destinados para a população em situação de rua. A discussão será realizada a partir dos dados que foram coletados pelo Censo, elaborado para melhor conhecer o perfil desta população e a partir

deles implementar políticas públicas direcionadas em conformidade com o perfil local deste grupo populacional.

O censo da população em situação de rua, já citado, foi realizado no ano de 2015, a partir de uma parceria entre o município e o Centro Regional de Referência em Drogas da Universidade Federal de Minas Gerais (CRR/UFMG). As informações colhidas mostram que no processo de coleta de dados foram visitados 73 pontos na cidade de Sete Lagoas e foram abordadas 132 pessoas, sendo a maioria masculina, de modo que os homens corresponderam a 85,2% dos entrevistados e o percentual foi de 14,8% . Na pesquisa foram entrevistadas pessoas na faixa etária de 19 a 93 anos, destacando-se que a maioria tem idade entre 20 e 50 anos e foi ainda levantado pelo censo que 61,8% das pessoas em situação de rua são migrantes vindos de outras cidades, alegando ter vindo para Sete Lagoas para buscar emprego (GUIMARÃES, 2016).

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS

A partir do nível federal temos a seguinte organização do sistema e as diretrizes que regem as políticas públicas locais que tratam da população em situação de rua:

É missão do Ministério dos Direitos Humanos (MDH) acompanhar, desenvolver, avaliar e monitorar a Política Nacional para a População em situação de rua. Tal missão é executada pela Secretaria Nacional de Cidadania (SNC), em sua Coordenação-Geral dos Direitos da População em Situação de Rua (CGPOPRUA), cujas atribuições incluem, entre outras: Coordenar as ações e medidas governamentais referentes à população em situação de rua; Coordenar a produção, a sistematização e a difusão das informações relativas à população em situação de rua; Avaliar e monitorar as ações dos ministérios acerca da população em situação de rua e Coordenar o Comitê Intersetorial de Acompanhamento da Política Nacional para a População de Rua (BRASIL,2018,s.p).

Tendo sido colocada a visão do sistema em sua estruturação, a partir do sistema organizacional advindo da União, que apresenta um caráter mais geral, pode-se verificar a sua configuração em nível local.

Nessa cidade, o atendimento ao morador de rua é feito em conformidade com as diretrizes do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê Pop Rua). Quanto às atividades desenvolvidas pelo órgão, temos as seguintes informações:

Sete Lagoas é uma cidade que se preocupa com a população em situação de rua. Uma prova disso tem sido vista através do trabalho do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê Pop Rua), que no mês de dezembro completa um ano de sua implantação. A iniciativa, que une governo e sociedade civil, é resultado de um estudo de percepção da comunidade que vive nas ruas, realizado em 2015 pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos em parceria com o Centro Regional de Referência em Drogas e a Faculdade de Medicina da UFMG. O censo foi um importante objeto de conhecimento da população em situação de rua e propiciou o desenvolvimento de ferramentas capazes de respaldar essa sociedade, dentre elas a formação do comitê, estabelecida pelo decreto 5344 de 09 de Dezembro de 2015. O Comitê Pop Rua surge para reforçar o acesso dessa parcela da população às políticas públicas e a garantia de direitos básicos, como alimentação, saúde e moradia. O colegiado tem, entre suas atribuições, a função de acompanhar e monitorar as ações em torno da implementação e do desenvolvimento da Política Municipal para a população em situação de rua, bem como o trabalho de instituições voluntárias e filantrópicas. Além disso, compete ao comitê estimular o diálogo e acompanhar as principais demandas deste segmento da população, assim como a construção de alternativas que possibilitem a saída das ruas. Com reuniões mensais realizadas na Central dos Conselhos de Políticas Sociais, o trabalho busca primordialmente um espaço para projetos que beneficiem os moradores nesta situação, como afirma a coordenadora do comitê, Lygia Guimarães: “Tendo em vista o porte da nossa cidade e a sensibilidades deste trabalho, é importante termos um olhar voltado para esse grupo populacional, e que isso nos torne mais preparados para o atendimento das demandas que venham a surgir. Esse espaço é mais que necessário, não só para a discussão de ações, mas para que esse diálogo vá de encontro com a efetivação delas”, destaca (SETE DIAS, 2016, s.p).

O trabalho de atendimento das demandas dessa população é responsabilidade do órgão chamado Comitê POP/RUA, com a importante atuação deste Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua no Município de Sete Lagoas.

Este comitê é responsável pelo acompanhamento, assessoramento e monitoramento das políticas públicas que são voltadas para a população em situação de rua e tem composição paritária, sendo constituído por 10 membros titulares e seus suplentes. Vemos que este órgão tem as atribuições de acompanhar e monitorar a implementação e o desenvolvimento da Política Municipal para a População citada; elaborar os planos de ação com as estratégias de implementação da Política Municipal para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas físicas e financeiras, objetivos e responsabilidades; promover a articulação interinstitucional entre os órgãos públicos, conselhos, comitês, movimentos sociais e entidades que atuem com esta população; apoiar as ações governamentais e serviços públicos em prol da pessoa em situação de rua, de forma articulada com as redes de atendimento a esta população;

fomentar e acompanhar a construção de políticas públicas e os planos municipais para a população em situação de rua; fomentar a criação de mecanismos para assegurar a promoção e a defesa dos direitos desta população, principalmente com o combate à violência contra ela e discutir e propor formas de inclusão social das pessoas em situação de rua, dentre outros (SETE LAGOAS, 2018).

A partir desta exposição de políticas públicas implementada por meio do Centro POP/RUA, vemos que este órgão se articula com outra política pública que é o abrigo Acolher e neste texto vemos a relação entre ambos:

[...] o município conta com dois serviços especializados e tipificados a nível nacional para atender esse público. O Centro Pop fica localizado na Rua Senador Salgado Filho, 88, bairro Canaã, e funciona durante o dia, já o serviço de Acolhimento Institucional, abrigo unissex, funciona no Acolher e tem característica de uma residência. Em média 70 pessoas são atendidas diariamente no Centro Pop. A gerente de proteção social especial, Lygia Guimarães, explica que os serviços vieram para garantir o direito da pessoa em situação de rua. Nas unidades são oferecidos atendimento técnico, psicológico, serviço social, oficinas, alimentação e higienização (os moradores de rua podem tomar banho, fazer a barba e ganham vestuário). “Esse ano a gente está com previsão que eles vão ter café da manhã e café da tarde todos os dias, e se eles quiserem almoçar, eles podem ir no Acolher”, disse Lygia. O morador de rua que queira ficar no abrigo precisa passar primeiro por uma triagem no Centro Pop. O Acolher tem capacidade de abrigar até 50 pessoas, incluindo famílias (crianças e adolescentes individuais são levadas para abrigos específicos. A permanência no local pode ser de seis meses, com prorrogação de mais um ano. Lygia deixa claro que a assistência social não pode forçar ninguém a sair das ruas, em caso de agressividade ou loucura, por exemplo, a assistência pode intervir junto com a saúde e ordem judicial para que essa pessoa se submeta a receber tratamento (GUIMARAES, 2016, s.p).

Sobre a efetividade desses programas, ressaltamos que este termo deve ser entendido como “critério que considera os efeitos imediatos e os impactos obtidos pela execução das ações no ambiente dos demandantes ou dos públicos-alvo” (MALMEGRIN, 2014, p. 144). Passando a avaliar a efetividade dessas políticas públicas, que são desenvolvidas no município de Sete Lagoas, vemos que há um grande desafio em promover políticas públicas que não sejam apenas de cunho assistencialista e sem maiores mudanças na vida desta população, mas que constitua uma forma de intervenção na realidade destas pessoas e que promova a dignidade das mesmas. Sobre os desafios do Estado, percebe-se que

[...] no outro extremo há atitude do Estado em estar sempre remediando e não prevenindo, o que gera nessa população uma concepção de acomodação e

quando não correspondidos manifestam atitudes hostis contra o próprio sistema que os acolhe. Levando o Estado a ter uma visão meramente assistencialista e paliativa, originando uma fragmentação das intervenções pautadas na integralidade, o que, provavelmente tende a manter o problema (MATOS, 2018, s.p).

Quanto à efetividade dessas políticas públicas que atualmente estão sendo implementadas no município de Sete Lagoas, a percepção que temos é no sentido de que elas ainda precisam de um maior desenvolvimento e maior alcance para que as pessoas em situação de rua sejam melhor atendidas.

O que pode ser visto como um fato bastante positivo é que este é um dos poucos municípios, além das capitais, que realizou um censo desta população de rua e assim tem uma ferramenta muito importante para o devido diagnóstico da composição e do contexto no qual tais pessoas estão inseridas. Sobre a importância deste censo, nos é dito que

A iniciativa teve o objetivo de realizar a contagem da população que vive nas ruas de Sete Lagoas, bem como o diagnóstico qualitativo de suas condições de vida e os fatores determinantes para que esses indivíduos chegassem a tal situação. Para isso, foram necessárias ferramentas de estudo capazes de classificar a população segundo tipologias sociais, trajetórias de vida, perfis de gênero entre outros aspectos que contextualizam o quadro em que vivem estas pessoas. De acordo com a prefeitura, os diagnósticos obtidos permitirão às competências da Assistência Social no município, alcançar resultados mais refinados e específicos, caminhando rumo a iniciativas que minimizem os problemas da população de rua e aperfeiçoem os serviços oferecidos pela rede SUAS (Sistema Único de Assistência Social) (Setelagoas.com.br, 2015, s.p).

Tendo o município de Sete Lagoas realizado este censo de forma conjunta com o Centro Regional de Referência em Drogas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) agora tem muitos dados para assim poder melhor direcionar os recursos que são necessários para atender as mais diversas necessidades que esta população apresenta.

Quanto às atividades que são desenvolvidas pelo Centro POP/RUA, podemos dizer que a partir dos dados apresentados pelo censo, de que haveria cerca de 130 moradores de rua e este centro atende a cerca de 70 pessoas de forma diária, pode-se afirmar o atendimento prestado, em termos quantitativos, alcança boa abrangência, dado o fato de que esta população por diversos motivos não costuma procurar os órgãos de assistência social.

As pessoas que procuram este órgão ali recebem diversos tipos de atendimentos por assistentes sociais, por psicólogos, podem fazer cursos e ainda ali recebem alimentação e podem

fazer a sua higiene pessoal. Desta forma, seja de forma ativa com a abordagem direta desses moradores por técnicos desse órgão, quanto pela oferta de diversas prestações de serviços já citados, são atendidas principalmente as necessidades mais básicas deste grupo.

O outro órgão que atende a população em situação de rua é o abrigo Acolher, que atende cerca de 50 pessoas que ali podem ficar por período inicialmente de até seis meses. Como visto, há necessidade de uma triagem inicial no Centro POP/RUA para posterior acolhimento naquele abrigo, o que entendemos que por vezes é necessário para poder melhor atender estas pessoas; porém, por outro lado, muitas vezes são criadas dificuldades para um maior atendimento, visto que este órgão funciona até às 17 horas e depois deste horário as pessoas que chegam à cidade ou que, por algum motivo, como queda de temperatura climática, por exemplo, precisariam se abrigar, ficam sem uma assistência que muitas vezes pode ser a diferença entre a vida e a morte para os moradores de rua.

Entendemos que falta a essa rede de assistência um serviço de acolhimento que funcione 24 horas por dia, já que as necessidades de assistência da população em situação de rua podem vir a ocorrer em qualquer horário e vemos que somente hoje há um trabalho mais efetivo durante o dia, faltando a oferta desse apoio também no horário noturno.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos agora compreender mais sobre os diversos desafios que se impõem à Administração Pública para atender às demandas apresentadas pela população em situação de rua, notadamente neste caso do município de Sete Lagoas.

As políticas públicas que foram planejadas e implementadas para atendimento dessa população em nível local têm um destaque a ser feito que foi a realização de um censo de forma conjunta com a UFMG, visto que foram localizados poucos municípios, a grosso modo capitais, que realizaram este tipo de contagem.

Temos em Sete Lagoas a instalação do Centro de Referência para População de Rua - Centro POP/RUA - que tem prestado serviços públicos para as pessoas que permanecem naquela cidade de forma que pode ser considerada efetiva, já que promove a oferta de programas que muito auxiliam as pessoas que demandam os seus serviços. Outra forma de atendimento é o abrigo Acolher que busca dar moradia de forma provisória até que os atendidos possam voltar para as cidades de origem ou ter meios de deixar de viver nas ruas.

O que deve ser sempre buscado pelos gestores públicos, quando da implementação das políticas públicas para essas pessoas, é promover meios para que deixem esta condição, dada as diversas vulnerabilidades que estão expostas enquanto pessoas que estão sem abrigo e que enfrentam diversos tipos de riscos. Ressaltamos que não temos visto programas locais que possibilitem que as pessoas deixem a condição de morador de rua e assim possam conseguir moradia, de modo que acreditamos ser este um caminho a ser buscado pela Administração Municipal para que seja alcançada de forma plena a efetividade das políticas públicas ofertadas a essa população.

O objetivo a ser alcançado é que cada vez em nossas ruas não mais tenham pessoas que ali fazem o seu habitat, o seu local de moradia, dado que, a partir da previsão constitucional, todos os brasileiros devem ser reconhecidos como pessoas que têm seus direitos respeitados. Dentre estes direitos, no caso das pessoas em situação de rua, que principalmente se observe que precisam ser titulares do princípio da dignidade da pessoa humana e assim possam ter uma “porta de saída” para deixarem de viver nos logradouros públicos e tenham a acesso a serviços que são básicos, mas que são essenciais para que tenham vidas dignas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Deivid de; SALVADORI, Lizandra Vaz. *Pessoas em Situação de Rua, Exclusão Social e Realização: Reflexões para o Serviço Social*. In: Seminário Nacional: Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais. Florianópolis, Santa Catarina, 23 a 25 de outubro de 2017, UFSC.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome. *Sumário Executivo Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília, abril, 2008

_____. *Decreto 7053*. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/decreto/decreto_7053.pdf. Acesso em 05. out. 2018.

_____. *Dados gerenciais*. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarEntidadeConsultaExterna.html?aba=dados_cadastrais&codigo=359159. Acesso em 15. nov. 2018

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. *População em Situação de Rua*. Disponível em <http://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em 06. out. 2018.

BIROCHI, Renê. *Metodologia de estudo e de pesquisa em administração*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. *Políticas públicas e desenvolvimento*. In: MADEIRA, Lígia Mori. (Org). *Avaliação de Políticas Públicas Porto Alegre: UFRGS/CEGOV*, 2014.

COIMBRA, Maria de Nazaré Castro Trigo; MARTINS, Alcina Manuela de Oliveira. *O estudo de caso como abordagem metodológica no ensino superior*. Nuances: estudos sobre Educação, Presidente Prudente, SP, v. 24, n. 3, p. 31-46, set./dez. 2013.

CUSTÓDIO, Carlos Alberto Barbosa. *O princípio da dignidade da pessoa humana: entre o limite e tarefa do Estado*. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 13, nº 1500. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/4414/o-principio-dignidade-pessoa-humana-entre-limite-tarefa-estado>. Acesso em 27. ago. 2018.

DANTAS, Mônica. *Construção de Políticas Públicas para População em Situação de Rua no Município do Rio de Janeiro: Limites, Avanços e Desafios*. Dissertação- Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Março, 2007.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. *População em situação de rua: Conceitos e Mensuração*. In: II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais. Rio de Janeiro, 21 a 25 de agosto de 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. *Pesquisa Qualitativa Tipos Fundamentais*. Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29 Mai./Jun. 1995.

GUIMARAES, Tatiane. *Maioria dos moradores de rua veio para Sete Lagoas em busca de emprego, diz pesquisa*. 08 fevereiro 2016. Disponível em <http://setelagoas.com.br/noticias/cidade/32938-maioria-dos-moradores-de-rua-veio-para-sete-lagoas-em-busca-de-emprego-diz-pesquisa>. Acesso em 06. out. 2018.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. *Gestão operacional*. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

MATOS, Luiz Marcio Amaral de. *População em situação de rua e as políticas públicas para esse segmento*. Disponível em <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/conteudo/populacaoemsituacaoderuaeaspoliticaspUBLICASparaessessegmento>. Acesso em 30. out.2018.

PATAH, Rodrigo. *O que é pesquisa exploratória? Veja como obter insights e ideias com ela*. 14/12/2017. Disponível em <https://mindminers.com/pesquisas/o-que-e-pesquisa-exploratoria>. Acesso em 27. ago. 2018

POLITICAS PÚBLICAS. In: AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. *Dicionário de políticas públicas*. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de, GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga, AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Org.). Barbacena: EdUEMG, 2012.

RIO DE JANEIRO, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. *A Tutela da População em Situação de Rua Pelo Ministério Público*. Cartilha.

REIS, Mariana Sato dos; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. *População de Rua, Território e gestão de políticas sociais: para além de um retrato social*. Serviço Social em Revista, Londrina, v. 16, n.1, p. 43-65, jul./dez. 2013.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos*. Disponível em <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf>. Acesso em 26. ago. 2018.

_____. *Políticas públicas*. 3. ed. rev. atual., Florianópolis, Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; Brasília, CAPES, UAB, 2014.

SETE DIAS. *Comitê Pop Rua celebra um ano de atividades em Sete Lagoas*. 01/12/16. Disponível em <http://www.setedias.com.br/noticia/destaques/comite-pop-rua-celebra-um-ano-de-atividades-em-sete-lagoas/53/13958>. Acesso em 05. out. 2018.

SETE LAGOAS. *Decreto N° 5.954 de 08 de Agosto de 2018. Dispõe Sobre a Reorganização do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento Da política Municipal Para a População em Situação de Rua no Município De Sete Lagoas – Comitê Poprua/SI*. Disponível em http://www.setelagoas.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx?cdLocal=12&arquivo. Acesso em 22. out. 2018.

SETELAGOAS.COM. BR. *Prefeitura realiza Censo para revelar perfil da população de rua em Sete Lagoas*. 15 de Outubro 2015. Disponível em <http://setelagoas.com.br/noticias/cidade/31473-prefeitura-realiza-censo-para-revelar-perfil-da-populacao-de-rua-em-sete-lagoas>. Acesso em 01. nov. 2018.

DESCARTE IRREGULAR DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM BELO HORIZONTE: ESTUDO SOBRE A POSSIBILIDADE DE UMA TRANSIÇÃO DO MODELO LINEAR PARA O MODELO DE ECONOMIA CIRCULAR

Marcelo do Carmo Nicodemos Gonçalves
Fernanda de Jesus Costa

1.INTRODUÇÃO

A questão do descarte de resíduos sólidos sempre foi importante dentro da sociedade, em especial para a economia e meio ambiente. Existem custos relacionados ao descarte dos resíduos e ainda com insumos, adubo, sementes, mudas e serviços como mão de obra e máquinas. Desta forma, é preciso repensar a questão do descarte dos resíduos. De acordo com o demonstrativo da despesa por categoria econômica por entidade - consolidação geral -, da prefeitura de Belo Horizonte, foram gastos aproximadamente 46,8 milhões de reais, em 2017, com a coleta, a destinação e o tratamento de resíduos sólidos, conforme anexo I (PBH, 2017).

Se todo o resíduo reciclável que atualmente é disposto em aterros e lixões fossem encaminhados para reciclagem, gerar-se-iam benefícios econômicos e ambientais para a sociedade.

Todas as pessoas e empresas no Brasil, independentemente do setor de atuação, se público ou privado, que por meio de suas atividades corriqueiras, empresariais, espontâneas ou de qualquer outra forma, gerem resíduos são consideradas por Lei como: geradoras de resíduos sólidos. Isso também vale para pessoas comuns, em qualquer parte do país, que simplesmente comprem algum produto em lojas e/ou supermercados e depois do seu consumo, produzam resíduos nas mais diferentes formas, como o de embalagens (PNRS, 2018).

O inciso X, da Lei nº 12.305, de 2010, da Política Nacional de Resíduos Sólidos, trata da gestão integrada de resíduos sólidos, buscando destinação final ambientalmente adequada (BRASIL, 2010). Neste sentido, a proposta deste artigo é comparar as políticas existentes e propor ações de melhoria.

Opondo ao modelo linear (extrair, transformar e descartar), que nasce com o advento da Revolução Industrial, na transição para novos processos de manufatura no período entre 1760 a algum momento entre 1820 e 1840, que gera grande acúmulo de resíduos, vem a proposta da economia circular, em que os resíduos são insumos, que é todo e qualquer elemento necessário

para o processo de produção, no qual tudo é aproveitado para um novo ciclo - daí o nome economia circular.

A proposta da economia circular é favorecer o empreendedorismo, tendo como meta a melhoria do meio ambiente e ainda a possibilidade de geração de renda. A pesquisa desenvolveu-se com base em uma metodologia qualitativa, com uma análise teórica e documental em livros, artigos científicos e sites relacionados.

2. EDUCAÇÃO AMBIENTAL E O DESCARTE DE RESÍDUOS

O Brasil tem produção teórica e prática importante e diversificada em educação ambiental, seja nas instituições públicas, seja nas organizações não-governamentais. Por isso mesmo dispõe também de significativo marco legal, com previsão constitucional e gama de leis infraconstitucionais, como a que trata da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Aliás, na América Latina, o Brasil foi pioneiro na produção de lei específica para formatar uma educação ambiental como política nacional, em decorrência da reivindicação da sociedade civil, notadamente por meio de Organizações Não-Governamentais (ONGs), atuantes no campo da educação ambiental não formal (SOLER; DIAS, 2016).

A educação ambiental foi instituída e regulamentada pela Lei nº 9.795, de 1999, que definia como ela deveria ser trabalhada e incentivada pelo poder público, assim como instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. Logo no primeiro artigo a Educação ambiental é definida:

Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999).

A Constituição Federal de 1988 determina no art. 225, do Título VIII, da Ordem Social, Capítulo VI, do Meio Ambiente, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

A educação ambiental é condição necessária para modificar um quadro de crescente degradação socioambiental, mas ela ainda não é suficiente, o que, no dizer de Tamaio (2000), se

converte em "mais uma ferramenta de mediação necessária entre culturas, comportamentos diferenciados e interesses de grupos sociais para a construção das transformações desejadas".

O educador tem a função de mediador na construção de referenciais ambientais e deve saber usá-los como instrumentos para o desenvolvimento de uma prática social centrada no conceito da natureza.

A crise ecológica é também “uma crise global na relação humana com a terra” (FOSTER, 2005, p. 33), que tem colocado a sociedade em ameaça, numa escala planetária. A essa reflexão, se associa outro aspecto relevante da crise, relacionado diretamente com seu enfrentamento e possível superação: o limite material da Terra e de seus elementos naturais e, portanto, sua incompatibilidade com uma economia que almeja um crescimento sem fim, de exaustão da natureza. É preciso relacionar a nossa sobrevivência no planeta com o que ele consegue suportar.

O *Ecological Footprint Method* (EFM), também conhecido como Pegada Ecológica, surge como um indicador alternativo para o estudo da sustentabilidade ecológica. Mathis Wackernagel e Willian Rees apresentaram a ferramenta em 1996 ao lançarem o livro *Our Ecological Footprint*, no qual descrevem a metodologia e os resultados que o indicador pode revelar sobre um dos pilares do desenvolvimento sustentável, a dimensão ambiental. Os autores comentam sobre as vantagens e limitações da ferramenta e rebatem algumas críticas de economistas e outros pesquisadores.

Segundo Dias (2002), a Pegada Ecológica é um indicador que permite estabelecer, de forma clara e simples, as relações de dependência entre as atividades humanas e os recursos naturais necessários para a realização das mesmas e para a absorção dos resíduos gerados. O grau de dependência é estimado em áreas de terras ou de mar produtivas (área ecoprodutiva) necessárias para sustentar a manutenção dessa relação. Cada ser vivo necessita de uma quantidade mínima de espaço natural produtivo para sobreviver. Os humanos, nesse e noutros aspectos, são semelhantes às outras espécies. Na verdade, a nossa sobrevivência depende da existência de alimentos, de uma fonte constante de energia, da capacidade dos vários resíduos que produzimos serem absorvidos e, assim, deixarem de constituir uma ameaça, bem como da disponibilidade de matérias-primas para os processos produtivos.

Na medida em que as possibilidades de reaproveitamento de resíduos são importantes ferramentas para a política pública, é importante destacar que esse reaproveitamento deve ser realizado de forma consciente, sem, no entanto, gerar algum prejuízo para o ambiente e para aqueles que se beneficiam, ou deveriam se beneficiar, dessa atividade.

Especificamente sobre o descarte de resíduos, Dias (2002) destaca algumas atividades essenciais para encaminhar os resíduos:

- Compostagem: é a transformação da sobra de matéria orgânica (lixo orgânico) em adubo que pode ser utilizado em hortas e jardins.
- Reciclagem: é a recuperação de resíduos naturais por meio de reprocessamento de materiais.
- Reaproveitamento: é a ressignificação (redefinição) de objetos considerados como lixo que podem ser transformados em adorno, obras artísticas, dando-lhes novo significado.
- Preciclagem: preocupação do consumidor em adquirir produtos que não agridem o meio ambiente, como o caderno feito de papel reciclado, detergente biodegradável, etc.

Dessa forma, é preciso que a população conheça aspectos relacionados com o descarte de resíduos a fim de que, com educação, consciência e ações ambientais, a vida na cidade seja saudável, com menos desperdício, com economia de recursos financeiros destinados à coleta de resíduos. A participação do governo é fundamental no que diz respeito ao investimento em políticas públicas, leis, ensino nas escolas sobre o tema ambiental, ecologia, escassez dos recursos naturais, conceitos da economia circular, crédito ao cidadão em estabelecimentos comerciais que aderirem a nova metodologia, além de benefícios fiscais para essas empresas.

3. RESÍDUOS SÓLIDOS

O artigo 3º, do inciso XVI, da Lei nº 12.305, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, definindo os resíduos sólidos como: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis, em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010).

O art. 1º da Lei dispõe ainda sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, as responsabilidades dos geradores e do poder público e os instrumentos econômicos aplicáveis. No artigo 7º, inciso II, dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, observa-se preocupação com a redução, reutilização, reciclagem, não geração e

tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (BRASIL, 2010).

Segundo Barderi (2017), os resíduos sólidos, possuem valor agregado, que podem ser separados, reciclados ou reaproveitados com um potencial econômico respeitável.

3.1 Destino dos resíduos sólidos

Existem diversos locais nos quais os resíduos sólidos podem ser destinados. Os principais destinos dos resíduos, de acordo com Felicori et al (2016) são:

- Lixões - áreas escolhidas aleatoriamente, sem qualquer controle de poluição da água e do solo em seu entorno - sendo que as técnicas mais utilizadas no país e que são consideradas adequadas ambientalmente são os aterros sanitários e as usinas de triagem e compostagem.
- O aterro sanitário consiste na disposição de resíduos em área impermeabilizada com recobrimento com lona plástica e compactação dos mesmos com camadas sucessivas de solo. O tratamento dos resíduos ocorre por meio de digestão anaeróbia e requer um controle ambiental dos líquidos lixiviados (chorume) e do biogás resultantes do processo. Esses líquidos são coletados por meio de drenos e tratados em lagoas aeróbias e o biogás é queimado ou pode ser coletado para reaproveitamento e geração de energia.

Além dos lixões e aterros, há a incineração, processo de queima do lixo em fornos e usinas próprias. Apresenta a vantagem de reduzir bastante o volume de resíduos. Além disso, a incineração destrói os microrganismos que causam doenças, contidos principalmente no lixo hospitalar e industrial (FELICORI *et al*, 2016).

O processo de incineração de resíduos sólidos urbanos pode produzir diversas substâncias tóxicas que são emitidas na atmosfera, como dioxinas, gases de mercúrio e furanos. Além disso, muitas vezes, as cinzas resultantes do processo, que são encaminhadas para aterros sanitários, têm alto teor de metais pesados, substâncias consideradas carcinogênicas pela *International Agency for Research in Cancer* (IARC) e que, por não serem biodegradáveis, apresentam efeito cumulativo no ambiente (GOUVEIA; PRADO, 2010; RUSSO, 2003).

Em Minas Gerais, foi publicado no Diário Oficial, em 23 de julho de 2014, o veto total do governador do Estado Alberto Pinto Coelho, à proposição de Lei nº 22.337, oriunda do Projeto de Lei (PL) nº 4.051/13, que proíbe a incineração de lixo no Estado. De autoria dos

deputados André Quintão (PT) e Dinis Pinheiro (PP), a proposição tramitou na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e foi aprovada pelo Plenário em 25 de junho. Essa proibição abrangia também as concessões públicas para empreendimentos que promovam o aproveitamento energético a partir da incineração de resíduos sólidos oriundos da coleta convencional. O projeto fazia exceção apenas com relação ao uso da tecnologia de incineração de coprocessamento em fornos de fábricas de cimento (ALMG, 2014).

Há duas causas desse veto sobre a incineração de resíduos: primeiro, a preocupação com a preservação do meio ambiente e da camada de ozônio que se danifica com a emissão de dióxido de carbono e, também, com a preservação das famílias que sobrevivem da coleta de materiais reciclados em Belo Horizonte.

Em Belo Horizonte, a coleta de resíduos sólidos domiciliares, ou coleta domiciliar, consiste na atividade regular de recolhimento e transporte do lixo gerado em edificações residenciais, comerciais e públicas. Há também a coleta especial e diferenciada que compreende o recolhimento, o transporte e a destinação final de resíduos de origem comercial (pública ou privada), considerando o volume (geração acima de 120 litros ou 60 quilos, por dia de coleta, no período de 24 horas) e a natureza desse lixo. O recolhimento exige cuidados especiais em seu manejo. Já a coleta diferenciada é feita em locais onde há deposição clandestina de resíduos¹⁸.

O serviço em questão é gerenciado pela Prefeitura de Belo Horizonte de forma descentralizada pela Superintendência de Limpeza Urbana (SLU)¹⁹. As ações são precedidas de planejamento, incluindo campanhas educativas e de mobilização social. Nota-se que o serviço existe e que deveria ser usado pelos moradores, respeitados os horários e locais de coleta pela população (PBH, 2018).

Projetos de descarte e coleta já existem nas nove regionais, bem como as Unidades de Recebimento de Pequenos Volumes (URPVs), mas há necessidade de maior divulgação e conscientização da população sobre o descarte de resíduos. É preciso pensar em maneiras alternativas para a questão do descarte de resíduos e seu possível reaproveitamento.

¹⁸ Informação obtida através do site da Prefeitura de Belo Horizonte: Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/slu/informacoes/descarte-e-coleta/coleta>.

¹⁹ Autarquia municipal responsável pela elaboração, controle e execução de programas e atividades voltados para a limpeza urbana de Belo Horizonte.

3.2 Surgimento do termo economia circular

Segundo Murray, Skene e Haynes (2017), citado por Barderi (2017, p. 23): “em 1980 surge uma das abordagens mais aceitas que foi elaborada por Pearce e Turner (1990)”.

Caracteriza-se por descrever as interações da economia e do meio ambiente em um sistema fechado. Alguns autores afirmam que, ainda naquela década, o termo ‘Economia Circular’ teria surgido de fato na China, inspirado no conceito de circuito fechado reforçado pela abordagem de Ecologia Industrial, que traz modelos de processos industriais que funcionam por meio de fluxos de materiais e energia. Murray, Skene e Haynes (2017) mencionam que muitos problemas ambientais ocorrem pelo fato de os materiais fluírem de forma linear.

A Economia Circular seria uma “abreviação da Economia em Ciclos de Materiais Fechados ou Economia Circularizada de Recursos’ (YANG; FENG, 2008, p. 813 apud BARDERI, 2017, p. 23) e que o objetivo das eco-iniciativas é um eventual estabelecimento de uma chamada Economia Circular, também conhecida como uma economia de circuito fechado (MATHEUS; TAN, 2011, p. 436 apud BARDERI, 2017, p. 23). Apesar de a Economia Circular ser associada a diversos autores e abordagens, sua relação com um sistema de circuito fechado e cíclico é comum em todas as descrições.

Segundo Luz (2017), economia circular é um modelo econômico no qual o valor da matéria prima é mantido ou recriado pela durabilidade e/ou reutilização dos produtos e o crescimento é desconectado do uso exploratório dos recursos naturais.

Sobre esse conceito de Luz (2017), cabe uma observação: há uma valorização dos resíduos que são tratados como insumos para a produção de novos produtos. A Economia Circular se baseia nos princípios da Ecologia – destacando a interdependência de ciclos –, da Termodinâmica – é preciso energia extra para modificar um sistema estável – e da Biologia – a evolução leva ao encontro de soluções. Nesse sentido, uma leitura possível é a de que as mudanças devem ser investigadas e propostas em partes diversas do ciclo de produção e consumo, porque mesmo os incrementos menos óbvios são capazes de provocar resultados impressionantes. Além disso, é preciso facilitar o caminho para o reuso ou o reprocessamento de materiais, porque dificultar essa etapa implica desperdício de energia.

Economia circular é um conceito estratégico que assenta na redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia. Substituindo o conceito de fim de vida da economia linear, por novos fluxos circulares de reutilização, restauração e renovação, num processo integrado, a economia circular é vista como um elemento chave para promover a dissociação entre

o crescimento econômico e o aumento no consumo de recursos, relação até aqui vista como inexorável. (ECO, s/d).

A economia circular permite que os bens que estariam no final de sua vida útil sejam transformados em recursos que possam ser utilizados em outros processos, desta forma fechando ciclos e favorecendo a diminuição de resíduos. A utilização da economia circular considera os materiais como ativos que devem ser preservados continuamente e não apenas consumidos (STAHEL, 2016).

O conceito de Economia Circular emergiu de fato em 2012, quando a Ellen MacArthur Foundation (EMF) publicou o relatório “Em direção a uma Economia Circular” (EMF, 2012), que foi o primeiro de uma série de relatórios que tratam da importância e necessidade de implementação de uma economia gerida de forma circular e restaurativa.

A economia circular é um estímulo para a inovação que requer uma nova geração de materiais, a par de desenvolvimentos e do processo de produção. Podemos fazer aqui uma reflexão sobre a inovação, numa abordagem disruptiva, ou seja, que cria uma ruptura com os padrões tradicionais. A área de transporte, por exemplo, em que a introdução de carros elétricos por não poluírem o meio ambiente seria uma alternativa para a eliminação de gás carbônico na atmosfera, sendo estes os vilões no que se refere ao aquecimento global e efeito estufa.

A economia circular busca utilizar os materiais até seu mais alto nível de utilidade o tempo todo (ARAÚJO; QUEIROZ, 2017), sendo, portanto, uma possibilidade efetiva para contribuir para diminuição dos resíduos sólidos.

Uma economia circular busca reconstruir capital, seja ele financeiro, manufaturado, humano, social ou natural. Isto garante fluxos aprimorados de bens e serviços. O diagrama sistêmico ilustra o fluxo contínuo de materiais técnicos e biológicos por meio do “círculo de valor”.

Quais seriam, então, os objetivos de uma economia circular? Toda atividade empresarial agrega valor ecológico e social além de valor econômico. O sistema econômico cria riqueza a curto e médio prazo (LUZ, 2007). As matérias-primas conservam seu valor para uma utilização sempre renovada. Recursos naturais permanecem preservados ou são recuperados. A habitabilidade da Terra será preservada ou aumentada. Nesse conceito econômico proposto pela economia circular, que prolonga a vida útil dos resíduos e os incorpora no ciclo produtivo, grandes soluções são construídas mediante equipes multidisciplinares e da colaboração ao longo da cadeia produtiva.

De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (estabelecida pela Lei nº 12.305, de 2010), a logística reversa pode ser definida como “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada” (BRASIL, 2010).

Exemplo prático é o programa de conscientização ambiental das Casas Bahia, o “*Amigos do Planeta*”, com 46 toneladas de materiais recicláveis recolhidos em média, por mês, por meio da logística reversa de embalagens. A logística reversa abrange todo o Estado de São Paulo. Todo o material coletado pelos colaboradores é enviado para a Central de Triagem construída pela Casas Bahia no seu depósito de Jundiaí, interior de São Paulo. A ação retira e dá destino correto a materiais como plástico, isopor e papelão que embalam as mercadorias entregues na casa dos clientes da rede varejista. Essa é uma ação prática no caminho da diminuição dos resíduos sólidos e aliada com a reciclagem. A prática tem como objetivo principal o recolhimento e a reutilização de produtos e materiais que tiveram o seu ciclo produtivo encerrado, fazendo o processo inverso ao da logística tradicional, que tem como fundamento o fluxo da origem do produto para o seu ponto de consumo. Dessa forma, a logística reversa²⁰ constrói uma estreita relação com a reciclagem, ao facilitar o reaproveitamento dos materiais coletados e proporcionar o seu retorno aos diferentes centros produtivos em forma de matéria-prima (BECHELLI; CARVALHO, s/d).

4 DESCARTE DE RESÍDUOS EM BELO HORIZONTE

A contribuição para a sustentabilidade ambiental, aqui entendida como garantia de qualidade ambiental no longo prazo, conscientização da população e uma proposta para agregar valor aos agentes, além de tornar nosso planeta um local habitável e menos poluído, são propostas possíveis em Belo Horizonte, que poderá conceber também, conforme o artigo 7º da Lei 12.305, inciso VI, incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados.

O programa de compostagem da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) prioriza a coleta diferenciada de orgânicos nas grandes fontes geradoras, explica Ronaldo Marcucci Barbosa da Silveira, biólogo que atua na Central de Tratamento de Resíduos Sólidos da SLU, na BR-040, no

²⁰ Sinteticamente, utilizando a nomenclatura de Leite (2003), a Logística Reversa pode ser entendida como uma área que visa planejar, controlar e operacionalizar estes fluxos reversos de produtos não consumidos (pós-venda) ou de produtos já consumidos (pós-consumo).

bairro Jardim Filadélfia. “Eles são misturados com poda triturada e revirados por trator em pátio aberto, onde ficam por aproximadamente quatro meses”, detalha o especialista. “Nesse tempo, o material é transformado em composto orgânico, por meio da decomposição por microrganismos presentes na própria massa do resíduo.” O produto gerado no processo, uma espécie de adubo semelhante ao húmus, é usado, por exemplo, nas praças e parques da cidade, conforme explica o biólogo Ronaldo Marcucci²¹.

A Superintendência de Limpeza Urbana (SLU) disponibiliza à população locais apropriados para a entrega de materiais que não são recolhidos pela coleta convencional, como entulho da construção e demolição (sobras de tijolos, telhas, argamassa, pedra, terra, etc.), madeira, podas de árvores e jardins, pneus, entre outros. São as Unidades de Recebimento de Pequenos Volumes (URPVs), existentes nas nove regionais, Centro-sul, Barreiro, Nordeste, Norte, Pampulha, Leste, Noroeste, Oeste e Venda Nova.

Uma possibilidade de destinação para pneus de automóveis seria passar por um processo de retirada do material metálico, ser triturado e misturado a um composto e espalhado na pista junto com o asfalto.

Como enfatiza a Técnica de Mobilização Social da SLU, Rejane Silva, o entulho aumenta as chances de doenças e até de incêndios, deixando, muitas vezes, a vizinhança apreensiva diante da situação. “Queremos a população protegida, principalmente de escorpiões e baratas, mas para a conservação da limpeza dos espaços é necessário o compromisso e o esforço de todos”²², enfatiza. Rejane ainda destaca que lixo orgânico, como os resíduos de sacolões e pastelarias, não deve permanecer armazenado por muito tempo, principalmente se não estiver bem acondicionado. O objetivo é alertar a população sobre o perigo do descarte irregular de resíduos, que atrai animais peçonhentos e outros causadores de doenças.

Para que haja um serviço de qualidade, no qual os agentes envolvidos se sintam valorizados e engajados, agregando valor, como estabelece Chiavenato (2005, p. 236), quase sempre, “as organizações procuram cumprir três grandes objetivos: atender a uma necessidade específica da sociedade, do mercado ou do cliente; gerar riqueza, agregar valor através dos colaboradores; distribuir a riqueza gerada”. Conforme o artigo 6º da Lei 12.305, inciso VIII, sobre os princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos, há uma preocupação com o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor

²¹ Informação obtida através do site da Prefeitura de Belo Horizonte: Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/bh-em-pauta-coleta-e-sustentabilidade>>. Acesso em: 14 out. 2018.

²² Informação obtida através do site da Prefeitura de Belo Horizonte: Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-promove-acao-educativa-contra-descarte-irregular-de-lixo-em-venda-nova>>. Acesso em: 14 out. 2018.

social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. Em um cenário competitivo, o diferencial não é mais baseado na qualidade e no preço. O consumidor escolhe marcas com as quais se identifica, de modo que o propósito e a geração de valor se tornam fatores para que as empresas permaneçam no mercado.

4.1 Processo de transição para uma economia circular

É importante que os governos por meio de políticas públicas, legislação e até mesmo mediante tributação, sejam capazes de promover a economia circular (ARAÚJO; QUEIROZ, 2017).

É preciso uma abordagem clara para impulsionar essa transição. Para isso, define-se um processo simples que tem como base três pilares de atuação. Uma transição da economia linear para a economia circular passa por três estágios quanto ao uso de matérias primas: o uso otimizado das matérias-primas nas cadeias de produção existentes, levando à redução de demanda por materiais primários; quando novas matérias-primas forem requeridas, a preferência será dada àquelas produzidas sustentavelmente, renováveis e amplamente disponíveis; o desenvolvimento de métodos de produção e design de produtos inovadores e promoção de novas formas de consumo, observando o ciclo de vida dos produtos. Além das propostas elencadas como conscientização, fiscalização e manejo, tem-se uma definição para este novo modelo (SCHIETEKATTE; BAKKER, 2017).

4.2 Níveis de implantação da economia circular

A economia circular pode ser implantada em larga escala e envolve uma mudança de paradigma, pois inclui todos os aspectos das atividades sociais e econômicas, divergindo das tentativas anteriores, relativas apenas à coleta seletiva de resíduos, tentativas individuais de reciclagem ou eficiência energética (BONCIU, 2014).

A economia circular pode influenciar três níveis: o nível micro - de empresa ou individual, o nível meso - de parque industrial ou eco-industrial e o nível macro de ecocidade (GENG et al., 2011).

No nível micro - de empresa, concentra-se em estratégias e ações de desenvolvimento tecnológico e de produção mais limpa²³. As empresas são encorajadas a realizar o design ecológico e realizar auditorias de produção mais limpa, divulgando publicamente informações sobre seu desempenho ambiental para que o público possa monitorar suas operações (GENG et al., 2011). Um sistema industrial focado no fechamento de circuitos para fluxos de material e energia contribui para a sustentabilidade a longo prazo.

No nível meso o objetivo é incentivar o desenvolvimento de parques e redes eco-industriais que beneficiarão tanto a economia regional como o meio ambiente natural (GENG et al., 2011). Indicadores de desempenho para regiões e parques industriais foram desenvolvidos com base em métodos de avaliação bem conhecidos: análise do fluxo de material, análise do ciclo de vida, emissões de CO₂ e retornos econômicos. Finalmente, no nível macro promovem-se atividades de produção e consumo sustentáveis e busca-se criar uma sociedade orientada para a economia circular (GENG et al., 2011).

5.METODOLOGIA PARA A TRANSIÇÃO CIRCULAR: EDUCAÇÃO, IMPLEMENTO E DEMONSTRAÇÃO PRÁTICA

Apesar de o conceito ser novo no Brasil, algumas iniciativas mostram que essa nova visão será um caminho para a sustentabilidade com impactos para o meio ambiente e para a economia. A implantação da economia circular envolve mudança nas diversas áreas (ARAÚJO; QUEIROZ, 2017), o que demonstra a importância da educação ambiental nesse cenário.

Em Santo André, cidade de São Paulo, a empresa UNNAFIBRAS²⁴ têxtil Ltda. transforma garrafas pet em fibras de poliéster, que misturadas com algodão ou lã, serão utilizadas na confecção de artigos de cama, mesa e banho, além de revestimentos de carros.

Outro exemplo é a Betunel, empresa distribuidora de derivado de petróleo do Brasil. Sua história confunde-se com o próprio desenvolvimento do mercado.

A Betunel²⁵ usa borracha moída de pneus adicionada ao asfalto convencional, em usina, por via úmida. A modificação física e química do asfalto convencional é possível graças a um

²³ Consiste na incorporação de ideias sobre sustentabilidade na produção, transformando-as em procedimentos e práticas com o objetivo de reduzir desperdícios, atender com maior eficácia às normas e requisitos ambientais, promover tratamento dos resíduos gerados, resultando na minimização de custos (Boyle, 1999).

²⁴ Época Negócios. 07 abr. 2011. Disponível em: <<https://youtu.be/mxnswoQHmdw>>. Acesso em: 15 set. 2018.

²⁵ Betunel Tecnologia em Asfaltos. Disponível em: <<https://www.betunel.com.br/index.html>>. Acesso em: 15 set. 2018.

adequado processo de incorporação por meio de cisalhamento mecânico e digestão térmica, devidamente controlada, para a obtenção de um produto final homogêneo de asfalto no Brasil. Pesquisadores da Universidade Federal de Uberlândia²⁶ trataram resíduos sólidos de esgoto e os transformaram em fertilizantes organominerais. Houve uma parceria com o Departamento Municipal de Água e Esgoto (Dmae) em que amostras foram levadas desse esgoto sólido para a Fazenda do Glória, área experimental da universidade em Uberlândia. Esses fertilizantes são eficazes para uso em plantações de cana-de-açúcar destinadas à produção de biocombustíveis, não para consumo humano.

5.1 A economia circular em Belo Horizonte: possibilidades

Dos exemplos pesquisados, todos podem ser adaptados à realidade de Belo Horizonte, pois, com o apoio da administração pública, parcerias público-privadas são necessárias para resolução dos desafios sociais, engajamento da população, criando uma relação de parceira sustentável, um compromisso para um futuro melhor, criando-se meios para que se torne programa de governo.

No artigo 3º, artigo I, Lei 12.305, está previsto acordo setorial: ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e, no artigo 44, inciso I, se prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios a indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional.

De acordo com Odum (1985) e Odum et al. (1993), a cidade moderna é um parasita do ambiente rural, porquanto produz pouco ou nenhum alimento, polui o ar e recicla pouco ou nenhuma água e materiais inorgânicos como metal e madeira. A forma como vem sendo desenvolvida a maioria dos centros urbanos os têm transformado em fontes de aumento da instabilidade da biosfera. Ainda prevalecem as preocupações e interesses econômicos e tecnológicos, o que conduz a duas considerações sobre a participação da espécie humana no equilíbrio ecossistêmico global: a nossa capacidade tecnológica é limitada pelos recursos materiais

²⁶ Esgoto vira fertilizante nas mãos de pesquisadores mineiros. Disponível em: <<http://minasfazciencia.com.br/2018/10/30/esgoto-vira-fertilizando-nas-maos-de-pesquisadores-mineiros>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

da Terra; a Terra tem limites em sua capacidade de acomodar a tecnologia humana, sem maiores alterações nos sistemas naturais que asseguram a vida, nas condições que se conhece hoje.

Cursos, conferências, incentivos à introdução de disciplinas de sustentabilidade no currículo escolar, publicação do tema Economia Circular em revistas, enfim, deve-se disseminar a informação para ficar mais clara e próxima da realidade de cada cidade, cada cidadão, envolvendo toda comunidade, escola, família. Um resgate da percepção de toda a sociedade dos valores e de consciência. Uma opção, conforme o Código Tributário Nacional, é a isenção de tributos para as Associações de catadores, ou seja, a inexigibilidade do tributo previsto em lei e com a ocorrência do fato gerador.

A demonstração prática da necessidade e viabilidade pode se dar por meio de estudos de caso de empresas que conseguiram implementar e gerar valor ao negócio através da economia circular.

Em Belo Horizonte, existem cooperativas e associações como Asmare, Associrecycle, Coopersol, nas quais papel, papelão, vidro e metal são transformados em computadores, móveis, casa e até em educação. É o catador de reciclados que começa o ciclo ao fazer a coleta do material (garrafas pet, papelão, etc.) e levar para cooperativas que encaminham às indústrias. O que para muitos é considerado lixo, material sem qualquer valor, para outros é oportunidade. Ações simples, como separar e destinar corretamente materiais que podem ser reciclados, geram benefícios em cadeia que vão muito além de proteger o meio ambiente. Planos como comprar um apartamento, fazer faculdade e renovar a casa fazem parte dos projetos de vida de muitos que vivem da reciclagem.

É com base na compreensão de que as instituições precisam evoluir que os parques tecnológicos tendem a exercer maior centralidade nos assuntos ligados à inovação e ao desenvolvimento sustentável.

Os parques científicos e tecnológicos são um tipo de área de inovação, assim como as cidades inteligentes. De forma mais precisa, eles são definidos pela Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC) como “um empreendimento promotor da cultura da inovação, da competitividade, do aumento da capacitação empresarial, fundamentado na transferência de conhecimento e tecnologia, com o objetivo de incrementar a produção de riqueza de uma região” (PINTO; MELO, 2017).

Minas Gerais²⁷ possui três parques tecnológicos em operação e outros em fase de implantação. Parques em operação: Parque Tecnológico de Belo Horizonte (BH Tec), Parque Tecnológico de Viçosa (TecnoParq) e Parque Tecnológico de Itajubá (PCTI). Parques em implantação: Parque Tecnológico de Lavras (Lavrastec), Parque Tecnológico de Juiz de Fora (PCTJFR) e Parque Tecnológico de Uberaba.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A maneira de pensar e agir que as gerações anteriores costumavam praticar se transformará numa atividade comercial que ajudará a construir uma sociedade de bem-estar, mudando o convencional. A economia circular não é apenas uma forma de pensar, mas também é uma atividade comercial que cria valor, empregos e receitas fiscais. Precisamos de boas ideias, ampla mentalidade e projetos ousados para transformar as ideias em atividades empresariais. Vivemos num planeta com recursos limitados e a vida de todas as espécies deve ser a maior prioridade.

A análise local para a transformação de uma economia linear para uma economia circular se faz necessário. Para que ocorra essa transformação, é fundamental que não fique restrito à iniciativa privada e aos empreendedores. Assim, passaria a ser um programa de governo definido por políticas públicas, destinando recursos e qualificando pessoas com a proposta de educação ambiental.

Para viabilizar esse processo, um dos objetivos consiste em celebrar contratos para que empreendedores possam adaptar seus processos produtivos e facilitar o reuso de materiais, gerando economia para esses empreendedores e também um planeta menos poluído, com o envolvimento de toda a sociedade.

A introdução da economia circular em Belo Horizonte passa também por uma política regulatória, formulação de uma nova legislação, políticas de taxas e tributos, isenções ou subsídios, parcerias, investimentos, cursos, debates, conferências, incentivos à introdução de disciplinas de sustentabilidade no currículo escolar, publicação do tema Economia Circular em revistas, palestras nas escolas tanto da rede pública quanto particular com o objetivo de disseminar a informação para ficar mais clara e próxima da realidade de cada cidadão, envolvendo toda comunidade, instituições técnicas e superiores de ensino. Há que se ater pelas compras que devem ser vislumbradas de fornecedores que desenvolvem a produção de produtos com a

²⁷ Parques tecnológicos. Disponível em: <<http://minasdigital.mg.gov.br/inicio/projetos/projeto/27/parques-tecnologicos>>. Acesso em: 14 out. 2018.

metodologia circular, com um processo produtivo que respeite o ciclo de vida do produto, bem como um processo de mobilização da sociedade para se associar ao objetivo de reuso, reciclagem e diminuição dos resíduos e gerar lucro ao empreendedor.

As soluções somente poderão ser alcançadas com a colaboração de toda a sociedade. Sem esgotar a questão, pode-se trazer o desenvolvimento de um apropriado sistema legal para promover a economia circular e não ficar restrito somente às teorias de gestão ambiental e sim às práticas objetivas.

REFERÊNCIAS

ABRELPE, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Resíduos sólidos: manual de boas práticas no planejamento**. ABRELPE: 2014.

ALMG, Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Notícias. **Governador veta proibição de incineração do lixo no Estado**. 23 jul. 2014. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2014/07/23_veto_total_proibicao_incineracao.html>. Acesso em: 03 out. 2018.

ARAÚJO, Thaís Duek de; QUEIROZ, Adriane Angélica Farias Santos Lopes de. ECONOMIA CIRCULAR: Breve panorama da produção científica entre 2007 e 2017. In: Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente (ENGEMA), 19, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA/USP, 2017, p. 417-34.

AZEVEDO, Juliana Laboissière de. A economia circular aplicada no Brasil: uma análise a partir dos instrumentos legais existentes para a logística reversa. In: Congresso Nacional de Excelência em Gestão, XI, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: FIRJAN.

BARDERI, Marcos Tavares. **Aplicação dos princípios da economia circular em uma indústria de veículos comerciais**. 2017. 137 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Centro Universitário FEI, São Paulo, 2017.

BECHELLI, Roberta; CARVALHO, Aline. **Reciclagem: ação das Casas Bahia recolhe 46 toneladas de materiais recicláveis por mês**.

BONCIU, F. The European economy: from a linear to a circular economy. **Romanian Journal of European Affairs**, v.14, p. 78-91, 2014.

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

_____. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 28 abr. 1999.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 ago. 2010.

CE100 BRASIL. Ellen MacArthur Foundation. **Uma economia circular no Brasil**: uma abordagem exploratória inicial. CE100 Brasil: 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

DIAS, Genebaldo Freire. **Pegada ecológica e sustentabilidade humana**. São Paulo: Gaia, 2002.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental**: princípios e práticas. São Paulo: Gaia, 2002.

ECO. Portal da Economia Circular. **O que é economia circular?** 2018. Disponível em: <<http://eco.nomia.pt/pt/economia-circular/estrategias>>. Acesso em: 08 set. 2018.

ECYCLE. Matérias. **O que é Economia Circular?**. Disponível em: <<https://www.ecycle.com.br/2853-economia-circular>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

EMF, Ellen MacArthur Foundation. **Economia circular**: conceito. Disponível em: <<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/economia-circular-1/conceito>>. Acesso em: 08 set. 2018.

_____. **Rumo à economia circular**: o racional de negócio para acelerar a transição. Ellen MacArthur Foundation, 2015.

FELICORI, Thaís de Carvalho et al. Identificação de áreas adequadas para a construção de aterros sanitários e usinas de triagem e compostagem na mesorregião da Zona da Mata, Minas Gerais. **Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 547-560, set. 2016.

FIEP, Sistema. **A economia circular que está ganhando o mundo e já tem iniciativas no Brasil**. Observatórios. Rotas Estratégicas. Setor Agroalimentar. 04 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.fiepr.org.br/observatorios/agroalimentar/a-economia-circular-que-esta-ganhando-o-mundo-e-ja-tem-boas-iniciativas-no-brasil-1-21871-360291.shtml>>. Acesso em: 14 de outubro de 2018.

FOSTER, J. B. **A ecologia de Marx**: materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GENG, Y. et al. Towards a national circular economy indicator system in China: an evaluation and critical analysis. **Journal of Cleaner Production**, v. 23, p. 216-24, 2011.

GODOY, A. **Pesquisa qualitativa**: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOUVEIA, N.; Prado, R. R. Análise espacial dos riscos à saúde associados à incineração de resíduos sólidos: avaliação preliminar. **Rev. Bras. Epidemiol.**, n. 13, v. 1, p. 3-10, 2010.

IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. **Relatório de pesquisa**: pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos. Brasília: IPEA, 2010.

KALEYDOS, Instituto Jatobás. **Cases**: startup indiana transforma lixo em commodities. 27 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.kaleydos.com.br/sashas-zero-waste/>>. Acesso em: 22 set. 2018.

LEITE, PAULO ROBERTO. **Logística reversa**: meio ambiente e competitividade. São Paulo: Pearson Printice Hall, 2003.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Brasília: UnB, 1981.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. **Educar, participar e transformar em Educação Ambiental**. Revista Brasileira de Educação Ambiental. Brasília, 2004.

LUZ, Beatriz (Org.). **Economia circular Holanda - Brasil**: da teoria à prática. Rio de Janeiro: Exchange 4 Change Brasil, 2017.

MEDEIROS, Monalisa Cristina Silva; RIBEIRO, Maria da Conceição Marcolino; FERREIRA, Catyelle Maria de Arruda. Meio ambiente e educação ambiental nas escolas públicas. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011.

ODUM, Eugene P. **Ecologia**. Rio de Janeiro: interamericana, 1985.

ODUM, Howard T. et al. **Environment and society in Florida**. Center for environmental policy, Gainesville: University of Florida, 1993.

PBH, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Balanco Anual - 2017**. Atualizado em julho de 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/balanco-anual/balanco-anual-2017>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

_____. **Central de tratamento de resíduos sólidos**. 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/index.php/slu/informacoes/coleita-seletiva/central-de-tratamento>>. Acesso em: 10 out. 2018.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

PINTO, José Carlos; Melo, Leonardo. Serviços compartilhados e ambiente de inovação: em busca de um laboratório vivo. In: LUZ, Beatriz (Org.). **Economia circular Holanda - Brasil**: da teoria à prática. Rio de Janeiro: Exchange 4 Change Brasil, 2017.

PRS, Portal Resíduos Sólidos. **Geradores de Resíduos Sólidos**. Maio 2015. Disponível em: <<http://www.portalresiduossolidos.com/geradores-de-residuos-solidos>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

RUSSO, Mário Augusto Tavares. **Tratamento de resíduos sólidos**. Universidade de Coimbra – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil, 2003.

SCHIETTEKATTE, Nico; BAKKER, Ernst-Jan. Uma Holanda circular em 2050. In: LUZ, Beatriz (Org.). **Economia circular Holanda - Brasil: da teoria à prática**. Rio de Janeiro: Exchange 4 Change Brasil, 2017.

SOLER, Antônio; DIAS, Eugênia Antunes. A educação ambiental na crise ecológica contemporânea. **Revista Acesso Livre**, n. 5, jan./jun. 2016.

STAHEL, Walter. R. Circular Economy. **Nature**, v. 531, p. 435-438, 24 mar. 2016.

TAMAIO, I. A **Mediação do professor na construção do conceito de natureza**. Campinas, 2000. Disponível em: <Dissert.(Mestr.) FE/Unicamp. <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/287068>> Acesso em: 17 dez. 2018.

TAVARES, Jimmy Carter Lima. **Caracterização dos resíduos sólidos urbanos da cidade de Maceió-AL**. 2008. 116 f. Dissertação (Mestrado em Recursos Hídricos e Saneamento) - Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Recursos Hídricos e Saneamento, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2008.

VILELLA, Adriana. **Construção com vidro, gente e sucata: reaproveitamento de recursos naturais do vidro e da criatividade humana na Cooperativa 100 Dimensão do Distrito Federal**. p. 65. Dissertação de Mestrado do Centro de Desenvolvimento Sustentável da UNB, Brasília, 2007.

O ACOLHIMENTO FAMILIAR: UM OLHAR SOBRE A CAPACITAÇÃO DAS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS EM BELO HORIZONTE

Lilian Cordeiro Bernardes
Luana Carola dos Santos

1. INTRODUÇÃO

O Acolhimento Familiar de crianças e adolescentes que tiveram os direitos violados tem sido amplamente debatido no cenário nacional, em diferentes fóruns regionais, nacionais e internacionais, cabendo destacar as conferências estaduais e nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como em organizações sociais, Conselhos de Assistência Social e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente de âmbito Estadual, Municipal e do Distrito Federal. Este debate busca, principalmente, definir parâmetros para o aprimoramento dos serviços de acolhimento e o fortalecimento da prática de Políticas Públicas que visam garantir o direito das crianças e dos adolescentes que se encontram em medida protetiva (ECA, Art. 101), a terem uma convivência familiar e comunitária, conforme preconizado na Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004).

O Serviço Família Acolhedora está preconizado na PNAS (2004), como um dos serviços de proteção social especial de alta complexidade e no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC (2006) (BRASIL, 2009[1]).

Esta pesquisa busca identificar se o processo de habilitação das Famílias Acolhedoras, do município de Belo Horizonte, mais especificamente, a etapa de capacitação dessas famílias, está em conformidade com o Documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” (2009), a partir da perspectiva das Famílias que atualmente acolhem crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte. Os dados analisados foram coletados por meio de entrevista semiestruturadas e analisadas a partir de análise de conteúdo.

O documento de orientações técnicas juntamente com o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (1990), são os pilares para a construção do Serviço Famílias Acolhedoras e de todas as modalidades de Serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Nesse sentido, os objetivos específicos desta pesquisa são: a) conhecer as Orientações Técnicas dispostas nesse documento e; b) verificar se as famílias acolhedoras se sentiram contempladas nos encontros de capacitação, com os conhecimentos recomendados no referido documento.

O estudo sobre a capacitação das Famílias Acolhedoras se justifica, principalmente, por dois motivos. O primeiro ponto diz respeito à esfera social, e à grande relevância das Famílias Acolhedoras se contextualizarem sobre assuntos que estão diretamente ligados à qualidade da oferta de serviço a que elas se propõem, passando por um processo de capacitação anterior à habilitação, bem como durante a oferta do serviço, conforme as “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”. Uma terceira dimensão relevante que justifica essa pesquisa está no âmbito acadêmico, no qual embora exista vasta pesquisa no campo dos direitos da criança e do adolescente e sobre a importância do acolhimento familiar, não encontramos estudos sobre os mecanismos de habilitação dessas famílias que, após a criação da política de acolhimento familiar, passaram a ter o importante papel de executoras desta política.

O artigo está dividido em quatro seções, que buscam i) abordar o tema da análise de Políticas Públicas enquanto teoria norteadora para o trabalho desenvolvido; ii) apresentar e compreender o papel das famílias acolhedoras na oferta de serviços de acolhimento no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e, por fim; iii) apresentar os resultados a respeito da perspectiva das Famílias quanto ao processo de capacitação desenvolvido pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte.

2. POR QUE ANALISAR POLÍTICAS PÚBLICAS?

Avelino e Barreto (2015) apontam que as Famílias Acolhedoras, que são as executoras da política de atendimento à criança e ao adolescente, não se reconhecem como parte da política, ou seja, como empreendedoras de Serviço Público, mas sim, como cidadãos que prestam favores a essas crianças e adolescentes. Essa pesquisa se desenvolve a partir dos achados das autoras, no intuito de compreender possíveis situações que possam levar ao comportamento apontado, dificultando que a oferta do Serviço ocorra conforme previsto pelas normativas.

Nesse sentido, como plano de fundo deste trabalho utilizaremos a teoria da análise política como meio para analisar o Serviço Família Acolhedora. Qualquer análise de Políticas Públicas deve partir de uma compreensão do ciclo que as envolve que, segundo Rua (2015),

A correta compreensão do ciclo das políticas pode ser de grande valia para o gestor, favorecendo seu entendimento correto do processo das Políticas Públicas e auxiliando-o a refletir com clareza sobre como e mediante que instrumentos as políticas poderão ser aperfeiçoadas (RUA, 2015, p. 34).

A mesma autora apresenta as fases do ciclo de políticas: a) formação da agenda; b) formação das alternativas e tomada de decisão; c) implementação e monitoramento e d) avaliação

(RUA, 2015). Toda Política Pública perpassa esses momentos, e entendê-los como ciclo interdependente nos permite olhar as políticas ofertadas pelo serviço público como algo amplo e nos quais as partes se retroalimentam. Considerando o escopo deste trabalho, pretende-se focar na fase da implementação e monitoramento da política, que, de acordo com Rua (2015)

A implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade. Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de Gestão das Políticas Públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política. (RUA, 2015, p.35).

Para Arretche (2002), existem dois tipos de agentes na implementação de uma política, um que é encarregado da formulação dos termos de operação de um programa, e outro agente responsável por executá-lo. Um avaliador de Políticas Públicas deve levar em consideração os objetivos e estratégias de implementação conforme o que o formulador dos termos de operação definiu para o programa, pois não é possível fazer uma avaliação a partir de critérios alheios aos que foram desenhados pelo formulador. Para a autora

a implementação é, de fato, uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isto implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa. (ARRETCHE, 2002, p.49)

Pensar estes dois tipos de agentes na implementação da política faz-se necessário na medida em que o monitoramento do processo de implementação envolve uma análise dos documentos que a norteiam, resultado do processo de formulação da política e, análise da execução da política, que está diretamente relacionado a quem está na ponta garantindo sua oferta.

É importante considerar que os programas governamentais sofrem mudanças ao longo do processo de implementação, não só devido a fatores relacionados a novos cenários que podem surgir em relação aos beneficiários do programa, como, principalmente, devido ao agente executor dessa política. "Na prática real da Administração Pública, a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta que é inteiramente alheia à vontade dos implementadores". (ARRETCHE, 2002, p.51)

Segundo Arretche é importante, ao avaliar um programa, investigar se os implementadores possuem autonomia decisória e quais são suas disposições em relação à política sob avaliação. No caso pesquisado, vale ressaltar que os olhos estão voltados para as Famílias Acolhedoras, copartícipes da Política de Acolhimento Familiar e não para os Agentes do Serviço Família Acolhedora.

De modo geral, a literatura pertinente à implementação de Políticas Sociais ressalta, principalmente, a dificuldade de se romper com a visão assistencialista. Tal desafio se aplica, sobretudo e principalmente, nas políticas voltadas para a garantia de direitos das crianças e adolescentes. (VALENTE 2009, RIZZINI 1985).

A doutrina jurídica, alicerçada no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006), na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) deixa claro que a criança e o adolescente são considerados “sujeitos de direitos”. Isso significa que a criança e o adolescente são indivíduos autônomos e íntegros, com personalidade e vontade próprias. Que eles têm o direito de participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento.

No artigo 15 do ECA, diz que a criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.

Conforme Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, as crianças e adolescentes, sujeitos de direitos:

[...] são beneficiários de obrigações por parte de terceiros: a família, a sociedade e o Estado. Proteger a criança e o adolescente, propiciar-lhes as condições para o seu pleno desenvolvimento, no seio de uma família e de uma comunidade, ou prestar-lhes cuidados alternativos temporários, quando afastados do convívio com a família de origem, são, antes de tudo e na sua essência, para além de meros atos de generosidade, beneficência, caridade ou piedade, o cumprimento de deveres para com a criança e o adolescente e o exercício da responsabilidade da família, da sociedade e do Estado (2004, p. 25).

Cumprido, dessa forma, criar meios para que as crianças e os adolescentes usufruam dos seus direitos, de forma integral, sem cunho assistencialista. O Serviço Famílias Acolhedoras é uma das políticas ofertadas pelo Estado para que seja cumprido esses direitos, quando a criança e adolescente, sob medida protetiva, é afastada da família de origem. O desenho deste Serviço foi formulado, segundo os princípios, diretrizes e orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente e do documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e

Adolescentes”, dessa forma, a avaliação da implantação desse Serviço pode ser uma ferramenta de averiguação se o seu objetivo está sendo alcançado. No caso deste estudo, a avaliação se detém à etapa de capacitação das Famílias Acolhedoras, por acreditar que essa etapa é essencial para que as Famílias ofertem um serviço de qualidade aos usuários.

3. SERVIÇO DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

No Brasil, foi no início do século XIX, que crianças abandonadas começaram a receber um amparo, por meio de práticas assistencialistas, marcadas pelo acolhimento em asilos (nome de casas, hospitais, de cunho assistencial, à época) e pela Roda dos Expostos, que faziam um atendimento de caridade, massificado, afastado da comunidade, sem objetivos educacionais ou profissionalizantes. O objetivo era, muitas vezes, de esconder as crianças nessas instituições para não incomodarem a sociedade (GULASSA, 2010). Quando alguma delas era encaminhada para uma casa abastada, era para trabalhar em troca de moradia e comida.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 (CF 88), a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 e com a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança em 1990, ocorreram rupturas com as práticas assistencialistas e institucionalizantes, dando lugar à implementação de Políticas Públicas focalizadas na infância e na adolescência.

O ECA estabeleceu, no artigo 19, que toda criança ou adolescente tem direito de ser criada e educada no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, quando ocorrer ruptura dos vínculos com a família de origem. Neste caso, o Estado é o responsável pela proteção das crianças e dos adolescentes. É dever de o Estado desenvolver programas, projetos e estratégias que possam levar à constituição de novos vínculos familiares e comunitários, sempre priorizando o resgate dos vínculos originais ou, em caso de sua impossibilidade, propiciar as Políticas Públicas necessárias para a formação de novos vínculos que garantam o direito à convivência familiar e comunitária. Destaca-se, aqui, que o serviço de acolhimento institucional das crianças e adolescentes em situação de risco, é, atualmente, executado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Neste contexto, é de suma importância a mobilização do Estado e da sociedade para que as crianças e os adolescentes sejam vistos de forma indissociável de seu contexto familiar e comunitário.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) resultou de um processo de discussões que ocorreram em todo o país, por meio de diferentes fóruns, que se materializaram nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, representando um marco para a implementação do novo modelo de Assistência Social no Brasil. A PNAS passa a ter a família como principal alvo de atendimento e estabelece como objetivos: i) a provisão de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; ii) contribuição com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; iii) assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

De acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social-NOB/SUAS (2005), que organiza o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a proteção social assegurada pela assistência social deve ser ofertada em dois níveis: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). A PSB concentra esforços no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários a fim de prevenir situações de risco (BRASIL, 2004). A PSE provê sua atenção a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. É, portanto, destinada às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiverem seus direitos violados e, ou, ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e ao seu desenvolvimento. Devido à sua complexidade, o serviço de proteção social especial requer uma atuação estreita e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo.

A PSE se subdivide em média e alta complexidade, variando de acordo com o público atendido e os serviços prestados (BRASIL, 2004). A PSE de média complexidade é executada nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS; já a PSE de alta complexidade se expressa, principalmente, no acolhimento de indivíduos cujos direitos foram violados, serviço que conta com fortes parcerias com a iniciativa privada (as denominadas entidades de Assistência Social).

O ECA desestimula o acolhimento em instituições, incentivando o Acolhimento Familiar, pois este “propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente”. (BRASIL, 2009a p. 76). Este tem prioridade ao Acolhimento Institucional,

ambos ofertados pela Proteção Social Especial de Alta Complexidade. No entanto, o Acolhimento Institucional ainda é majoritário nos referidos acolhimentos. Segundo dados informados pela Coordenadoria da Infância e da Juventude (COINJ) de Belo Horizonte, atualmente existem 494 crianças e adolescentes institucionalizadas na capital mineira. Já no estado de Minas Gerais, são aproximadamente 3.700 crianças e adolescentes institucionalizadas.

Importante destacar, que o SUAS está organizado num Sistema Federativo e, nesse sentido, está pautado por uma gestão descentralizada e participativa, o que significa dizer que cada ente federado possui atribuições exclusivas e comuns, cabendo aos Municípios à execução direta da política. Nesse sentido, a implementação dos serviços da Assistência Social, como o caso do Serviço da Família Acolhedora, é de responsabilidade do município que deve, para tanto, observar normativas discutidas e pactuadas em âmbito nacional.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais estabelece “tipologias que, sem dúvidas, corroboram para ressignificar a oferta e a garantia do direito socioassistencial” (BRASIL, 2009b, p. 4). A Tipificação Nacional determinou que os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes devem estar inseridos nos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que são divididos em quatro tipos: a) serviço de Acolhimento Institucional (abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem e Residência Inclusiva); b) serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

De acordo com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, adotou-se o termo Acolhimento Institucional para designar os programas de abrigo em entidade, definidos no Art. 90, Inciso IV, do ECA, como aqueles que atendem crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, aplicadas nas situações dispostas no Art. 98, segundo o Art. 101, Parágrafo Único.

É importante ressaltar que o abrigo é medida provisória e excepcional, não implicando privação de liberdade. Todas as entidades que desenvolvem programas de abrigo devem prestar plena assistência à criança e ao adolescente, ofertando-lhes acolhida, cuidado e espaço para socialização e desenvolvimento.

4. FAMÍLIA ACOLHEDORA NA GARANTIA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O Serviço Família Acolhedora, apesar de encontrar-se consolidado em diversos países da Europa, no Brasil ainda é um serviço em desenvolvimento, sendo que nem todos os municípios brasileiros ofertam essa modalidade de acolhimento para crianças e adolescentes. Conforme descrito no tópico anterior, é de responsabilidade do órgão gestor da política de Assistência Social ofertar serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

O Serviço de acolhimento em Família Acolhedora organiza o acolhimento de crianças e adolescentes afastados da família por medida de proteção, em residência de Famílias Acolhedoras cadastradas. É garantido até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as Famílias Acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua Família de Origem, conforme orienta a Tipificação nacional Brasil, (2009b).

O Serviço de Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras em Belo Horizonte foi implementado em 2009, e é realizado pela Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, executado de forma articulada com a Vara Cível da Infância e Juventude de Belo Horizonte, em parceria com o Vicariato Episcopal para Ação Social e Política/Pastoral do Menor. Atualmente, o Serviço conta com 37 Famílias Acolhedoras habilitadas, sendo que 22 Famílias estão em processo de acolhimento, 08 estão aguardando indicação para acolhimento e 07 estão no pós-acolhimento. Os critérios de avaliação dos candidatos a receber as crianças e adolescentes são: morar em Belo Horizonte há mais de dois anos, ter no mínimo 21 anos de idade, não ter antecedentes criminais, contar com a concordância de todos os membros da família, estar disposto ao acolhimento temporário, não tendo a intenção de adotar, não ter dependentes químicos na família e aceitar e se comprometer com as diretrizes do serviço.

O Serviço deverá ser direcionado de acordo com os princípios, diretrizes e orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente e do documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”.

Sobretudo no que se refere à preservação e à reconstrução do vínculo com a família de origem, assim como à manutenção de crianças e adolescentes com vínculos de parentesco (irmãos, primos, etc.) numa mesma família. O

atendimento também deve envolver o acompanhamento às famílias de origem, com vistas à reintegração familiar (BRASIL, 2009b, p. 54).

Ademais o serviço é particularmente adequado ao atendimento de crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica indique possibilidade de retorno à família de origem, nuclear ou extensa.

O documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, elaborado em 2009, pela Secretaria Nacional de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento Social, juntamente com o ECA, formam os pilares para a construção do Serviço Família Acolhedora e de todas as modalidades de Serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Ele tem como finalidade regulamentar, no território nacional, a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social. Sua formulação levou em consideração diversas discussões sobre essa temática, realizadas em diferentes fóruns - regionais nacionais e internacionais - cabendo destacar as Conferências Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente realizadas em 2007, e, em especial, os encontros do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária – GT Nacional.

De acordo com as orientações técnicas para a oferta do serviço, o processo de seleção e capacitação criteriosa das famílias candidatas ao Serviço é essencial para a obtenção de famílias acolhedoras com perfil adequado ao desenvolvimento de suas funções, possibilitando a oferta de um serviço de qualidade aos usuários. Para tanto, são orientados os seguintes passos: a) ampla divulgação; b) acolhida e avaliação inicial; c) avaliação documental; d) seleção; e) capacitação; f) cadastramento e g) acompanhamento.

Orienta-se que as Famílias Acolhedoras selecionadas devem:

[...] participar do processo de capacitação, desenvolvido com metodologia participativa, de modo dinâmico, por meio de oficinas e seminários. A capacitação pode ser conduzida pelos profissionais da equipe do Serviço Família Acolhedora e por especialistas convidados. Além da capacitação com profissionais da área, é recomendado pelo Documento, reuniões, nas quais ocorram apresentações de experiências de famílias acolhedoras que já vivenciaram o acolhimento, assim como de famílias de origem cujas crianças/adolescentes foram acolhidos pelo serviço e já retornaram ao lar, de modo a dar concretude à proposta (BRASIL, p. 79, 2009a).

O documento prevê que a capacitação junto às famílias contemple os seguintes temas: a) a operacionalização jurídico-administrativa do serviço; b) direitos da criança e do adolescente; c) novas configurações familiares e realidade das famílias em situação de vulnerabilidade social; d) etapas do desenvolvimento da criança e do adolescente; e) comportamentos frequentemente

observados entre crianças/ adolescentes separados da família de origem, que sofreram abandono, violência, etc; f) práticas educativas; g) políticas públicas, direitos humanos e de cidadania; e h) papel da família acolhedora, da equipe técnica do programa e da família de origem.

Segundo estudo de Avelino e Barreto (2015) sobre as Famílias Acolhedoras e a Política Pública, as famílias acolhedoras não se reconhecem como coparticipes da política de atendimento à criança e ao adolescente, mas sim, como provedoras assistencialistas destes acolhidos, o que descaracteriza o sentido de Serviço Público, tornando-se mais uma ação fragmentada e carregada de estereótipos. O estudo apontou ainda, que as famílias acolhedoras entrevistadas, demonstraram pouco conhecimento sobre as premissas elementares que formam o arcabouço da política e do Serviço onde estão inseridas. Nesse sentido, o próximo tópico apresenta resultados da empírica deste trabalho, no qual Famílias foram entrevistadas a fim de levantar informações quanto ao processo de capacitação realizado no âmbito do Serviço Família Acolhedora.

5. RESULTADOS

Esta pesquisa teve como ponto de partida estudos realizados sobre o acolhimento de crianças e adolescentes e as normativas elaboradas para a organização da oferta deste serviço. Foram realizadas pesquisas documental e bibliográfica sobre os planos, as leis, os programas e as normas nacionais relacionadas com os direitos das crianças e dos adolescentes. Pretendeu-se identificar informações que pudessem ser reunidas para refinar a problemática e a pergunta de partida. Utilizou-se como metodologia a pesquisa qualitativa, já que nos dedicamos “ao estudo de um fenômeno em que a quantificação não é apropriada” (BIROCHI, 2015, p. 54).

Nessa modalidade de pesquisa, busca-se um aprofundamento dos argumentos apresentados e considerando como relevantes as atitudes, os conhecimentos, as informações, as percepções, os valores e as relações apresentadas pelos entrevistados.

Uma vez que as respostas obtidas durante a entrevista são estruturalmente complexas, a análise é baseada em interpretação, sínteses e combinações a partir da literatura levantada, sendo as descobertas apoiadas em citações e descrições de caso. (FLICK, 2009).

Para compreensão de quais foram os processos de capacitação que as famílias participaram, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, uma vez que, segundo Manzini (1991), (...) a entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual

confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista (MANZINI, 1991, p. 154).

Esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas, como ocorre na entrevista estruturada. O questionário semiestruturado foi construído com perguntas simples, que averiguaram se as capacitações propostas nas “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, foram ofertadas pelo Serviço Família Acolhedora, e, se caso afirmativo, se as famílias se sentiram capacitadas.

A entrevista contou com a participação voluntária de seis Famílias Acolhedoras. Utilizou-se como critério de seleção o tempo de habilitação no Serviço, a fim de obter uma amostra com famílias com muito, médio e pouco²⁸ tempo de atuação no serviço. Todas as Famílias entrevistadas já acolheram de 2 a 5 crianças, considerando que o prazo de acolhimento de cada criança ou adolescente deve ser, no máximo por dois anos. As entrevistas foram realizadas nas residências das Famílias, com o uso do gravador e um questionário impresso como roteiro, entre os meses de novembro e dezembro de 2018.

Ressalta-se que todos os dados dos participantes foram omitidos, optando-se por numerar as Famílias de 1 a 6. A *Família 1* está habilitada desde 2014 e já acolheu 4 crianças ou adolescentes. A *Família 2* está habilitada desde 2017 e já acolheu 2 crianças ou adolescentes. A *Família 3* está habilitada desde 2012 e já acolheu 2 crianças ou adolescentes. A *Família 4* está habilitada desde 2014 e já acolheu 5 crianças ou adolescentes. A *Família 5* está habilitada desde 2016 e já acolheu 3 crianças ou adolescentes. A *Família 6* está habilitada desde 2018 e já acolheu 2 crianças ou adolescentes.

A análise da coleta de dados e a síntese do conteúdo buscou conhecer as relações do todo, com as partes que o formam, de maneira a contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços que compõem o sistema protetivo de crianças e adolescentes.

Os resultados indicaram que a capacitação das Famílias Acolhedoras não está em conformidade com o documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”. De modo geral, podemos dizer que todas as famílias entrevistadas demonstraram em suas falas interesse em participar de capacitações e reuniões sobre o Serviço Família Acolhedora, entendendo o processo de capacitação como muito importante para a oferta de um serviço qualificado. O que nos indica que a não participação nas capacitações não ocorreu por falta de interesse e/ou disponibilidade destas famílias.

²⁸ A Família entrevistada mais antiga foi habilitada em 2012 e a mais recente, em 2018.

De acordo com as respostas, podemos afirmar, ainda, que as Famílias demonstraram estar cientes do papel de executoras da política, de modo que o cunho assistencialista e caritativo apareceu em poucos momentos nas entrevistas. As respostas ao questionamento sobre “O que te motivou a se tornar uma Família Acolhedora?” de modo geral, giraram em torno de uma corresponsabilidade social: “poder ser um agente transformador mais efetivo”; “sempre pensei nisso, pois já trabalhei em um projeto social, com formação profissional de jovens”; “Eu já lidava com crianças que usam drogas, que passam fome, então eu decidi fazer mais, trazendo para dentro de casa através do acolhimento.” “É muito prático colocar num abrigo, mas esse Serviço [de Acolhimento Familiar] permite às crianças terem a convivência familiar”.

5.1. Categoria de análise 1 – As famílias já participaram de processos de capacitação (encontros, seminários, reuniões) no Serviço Família Acolhedora?

QUADRO 1 – TIPOS DE CAPACITAÇÕES QUE AS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS JÁ RECEBERAM, CONFORME PRECONIZADO PELAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

TIPOS – CAPACITAÇÃO		FAMÍLIAS ACOLHEDORAS ENTREVISTADAS ANO DE HABILITAÇÃO					
		Fam. 1	Fam. 2	Fam. 3	Fam. 4	Fam. 5	Fam. 6
		2014	2017	2012	2014	2016	2018
1	Vocês já participaram de processos de capacitação no Serviço Família Acolhedora?	Sim ✓	Sim ✓	Sim ✓	Sim ✓	Sim ✓	Sim ✓
2	Vocês já participaram de oficinas no Serviço Família Acolhedora?	Não X	Sim ✓	Não X	Não X	Não X	Não X
	Vocês já participaram de seminários no Serviço Família Acolhedora?	Sim ✓	Não X	Sim ✓	Não X	Não X	Não X
3	Vocês já participaram de reuniões em que ocorreram apresentações de experiências de famílias acolhedoras que já vivenciaram o acolhimento?	Sim ✓	Sim ✓	Sim ✓	Sim ✓	Sim ✓	Não X
4	Vocês já participam de reuniões com as famílias de origem cujas crianças/adolescentes foram acolhidos pelo serviço e já retornaram ao lar?	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X

Fonte: Elaboração da autora, 2018.

Todas as Famílias entrevistadas responderam ter participado de capacitação no Serviço, sendo que a maioria, quatro Famílias, informaram ter participado apenas uma vez de capacitação que ocorreu durante o processo de habilitação. Duas das famílias entrevistadas responderam ter participado de várias capacitações.

A afirmativa de que a “capacitação foi muito importante para conhecer as leis, os direitos das crianças e adolescentes e para que as famílias pudessem cobrar por elas”, feita por uma das famílias entrevistadas, demonstra a relevância do processo de capacitação para uma oferta mais qualificada dos serviços. Está previsto no documento norteador a realização de oficinas, seminários, encontros entre as Famílias Acolhedoras e Famílias de Origem. Somente a Família mais antiga no Serviço, participou de oficinas e todas as entrevistadas afirmaram ser muito importante, inclusive foi sugerido por uma das Famílias a realização de uma oficina de Primeiros Socorros.

A participação em seminários foi restrita a duas das Famílias Acolhedoras, e elas foram convidadas para dar depoimentos sobre suas vivências com o acolhimento temporário de crianças e adolescentes e também participarem como ouvintes. As duas Famílias afirmaram ter sido muito importante a presença nesses eventos, pois estes contribuíram com a compreensão de processos que interferem positivamente na qualidade da oferta do serviço. Quando questionadas sobre como tomaram conhecimento do evento, informaram que receberam o convite via e-mail. Mecanismo utilizado como meio de contato entre a equipe do Serviço e as Famílias Acolhedoras. As Famílias que não participaram, informaram que não receberam a divulgação ou convite em seus e-mails ou pessoalmente, portanto, desconheciam sobre o evento.

Todas as Famílias participaram de reuniões em que ocorreram apresentações de experiências de Famílias Acolhedoras que já vivenciaram o acolhimento, segundo elas, denominado: “*Entre Famílias*” (exceto a Família que entrou após a última reunião). Elas disseram que esses encontros foram muito importantes, pois possibilitaram a troca de experiências entre elas, além de ser um bom momento para dizer para as técnicas como as Famílias lidaram com as situações que surgiram.

Segundo as Famílias, esses encontros “*Entre Famílias*” contaram, algumas vezes, com a participação de uma psicóloga e da gerente do acolhimento familiar da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social da Sedese.

Foi ressaltado por algumas entrevistadas que “*a presença da Famílias Acolhedoras nos encontros é muito importante*”, e que, para isso, é necessário que o Serviço tenha estrutura para receber os acolhidos e os filhos das Famílias, durante os encontros, já que não é aconselhável que eles

participem, para que se possa tratar mais abertamente sobre as experiências que os envolvem, e muitas Famílias não têm com quem deixar as crianças para comparecer. Algumas famílias relataram que na última reunião, ocorrida em agosto de 2018, foi ofertada essa estrutura.

Quando perguntado se tinha algo a melhorar nestes encontros, foi mencionado que: a) os encontros são muito espaçados; b) a presença de um convidado com conhecimentos técnicos (jurídico, administrativo, pedagógico, sociológico, dentre outros) torna a reunião mais rica e esclarecedora e c) é preciso utilizar meios para que as Famílias participem e se abram mais, como, por exemplo, dinâmicas em grupo.

Foi perguntado se as Famílias já participaram de reuniões com as famílias de origem cujas crianças e adolescentes foram acolhidos pelo serviço e já retornaram ao lar. Todas as entrevistadas responderam que não. As famílias se dividiram quanto à relevância desses encontros. Três Famílias disseram ser muito importante, para ter um retorno das Famílias de Origem sobre como as crianças e adolescentes têm retornado aos seus lares, se as Famílias Acolhedoras, de fato têm conseguido cumprir o papel de ser agente positivo transformadores da realidade dessas crianças e adolescentes, no momento em que elas estão necessitando de acolhida. Já as outras três Famílias disseram que não é relevante, porque “algumas Famílias de Origem as veem como concorrentes” e “algumas famílias se recusam a conhecê-las”.

5.2. Categoria de análise 2 – Os temas propostos nas “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” foram contemplados na capacitação ofertada pelo Serviço?

Este bloco da pesquisa deteve-se em averiguar se os temas propostos no documento norteador foram contemplados nas capacitações ofertadas pelo Serviço.

QUADRO 2 – TEMAS DAS CAPACITAÇÕES OFERTADAS ÀS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS, CONFORME PRECONIZADO PELAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

TEMAS – CAPACITAÇÃO		FAMÍLIAS ACOLHEDORAS ENTREVISTADAS ANO DE HABILITAÇÃO					
		Fam. 1 2014	Fam. 2 2017	Fam.3 2012	Fam. 4 2014	Fam. 5 2016	Fam. 6 2018
1	Operacionalização jurídico-administrativa do serviço e suas particularidades?	Sim ✓	Não X	Não X	Não lembra	Não X	Não X

2	Direitos da criança e do adolescente?	Sim ✓	Não X	Sim ✓	Sim ✓	Sim ✓	Não X
3	Novas configurações familiares?	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X
4	Realidade das famílias em situação de vulnerabilidade social?	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X
5	Etapas do desenvolvimento da criança e do adolescente (características, desafios, comportamentos típicos, fortalecimento da autonomia, desenvolvimento da sexualidade)?	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X
6	Brincadeiras e jogos adequados para cada faixa etária, (exploração do ambiente, formas de lidar com conflitos, colocação de limites, etc.)?	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X
7	Comportamentos frequentemente observados entre crianças e adolescentes separados da família de origem, que sofreram abandono, violência, etc.?	Sim ✓	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X
8	Práticas educativas?	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X
9	Como ajudar a criança e o adolescente a conhecer e a lidar com sentimentos, fortalecer a autoestima e contribuir para a construção da identidade?	Sim ✓	Não X	Não X	Não X	Não X	Não X
10	Políticas Públicas, Direitos Humanos e de Cidadania?	Sim ✓	Não X	Não X	Não X	Sim ✓	Não X
11	Papel da Família Acolhedora, da equipe técnica do programa e da família de origem?	Sim ✓	Não X	Sim ✓	Não X	Sim ✓	Não X

Fonte: Elaboração da autora, 2018.

Conforme apresentado no Quadro 2, dos onze Temas propostos pelo Documento, cinco não foram contemplados nas capacitações ofertadas. O Tema 2 – Direitos da Criança e do Adolescente, foi o mais discutido nos encontros “*Entre Famílias*” e na capacitação realizada no momento da habilitação no Serviço. O Tema 11- Papel da Família Acolhedora, da equipe técnica

do programa e da Família de Origem, foi mencionado pela metade dos entrevistados, como o mais falado durante a capacitação da habilitação. É importante ressaltar que a Família que teve maior acesso à capacitação, é aquela que foi convidada para os eventos relacionados no Quadro 1 – Tipo 2 (seminários). E que a Família que menos participou de capacitações é aquela que entrou recentemente no Serviço. O Tema 4 – Realidade das famílias em vulnerabilidade social, foi mencionado por duas famílias, como um assunto falado “por alto” nos encontros “Entre Famílias”, mas que não se consideraram capacitadas no tema.

Os dois temas a seguir, foram mencionados como já abordados na capacitação, por apenas 1 Família:

- Comportamentos frequentemente observados entre crianças e adolescentes separados da família de origem, que sofreram abandono, violência, etc.
- Como ajudar a criança e o adolescente a conhecer e a lidar com sentimentos, fortalecer a autoestima e contribuir para a construção da identidade.

E, por fim, os Temas abaixo nunca foram contemplados nas capacitações, conforme as entrevistadas:

- Novas configurações familiares;
- Realidade das famílias em situação de vulnerabilidade social;
- Etapas do desenvolvimento da criança e do adolescente (características, desafios, comportamentos típicos, fortalecimento da autonomia, desenvolvimento da sexualidade);
- Brincadeiras e jogos adequados para cada faixa etária, (exploração do ambiente, formas de lidar com conflitos, colocação de limites, etc.) e
- Práticas educativas.

Todas as Famílias afirmam que os Temas propostos são muito relevantes para a qualidade na prestação de serviços aos pequenos usuários.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS (OU INICIAIS?)

Este trabalho teve sua atenção voltada para as Famílias Acolhedoras de Belo Horizonte, com vistas a ouvir suas opiniões sobre o processo de capacitação ofertada pelo Serviço. Buscou ainda averiguar se elas se sentiram contempladas com temas propostos pelo documento norteador do Serviço, “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”.

Os resultados indicaram que a capacitação das Famílias Acolhedoras não está em conformidade com as orientações técnicas. A pesquisa mostrou ainda que as Famílias Acolhedoras têm muito interesse nas capacitações, pois compreendem que a qualidade dos serviços prestados aos usuários, neste caso, às crianças e adolescentes acolhidos, aumentam

conforme adquirem maiores conhecimentos. Durante as entrevistas, pôde-se perceber que as Famílias se veem como copartícipes da política, e não mais como assistencialistas, uma vez que essas famílias têm incorporado o papel de executoras dessa política.

Elas se demonstraram satisfeitas com o trabalho de sensibilização que é feito pelo serviço durante a capacitação inicial e nos encontros "Entre Famílias". Entretanto, a maioria sente necessidade de ouvir profissionais, das diversas áreas, para tratar de temas muito relevantes, como: Políticas Públicas, Direitos Humanos e Cidadania; formas de lidar com a sexualidade da criança e do adolescente, principalmente aquelas que sofreram abusos sexuais; práticas educativas; novas configurações familiares; famílias em situação de vulnerabilidade social, entre outros temas sugeridos pelas Famílias, como primeiros socorros.

Muitas crianças precisam de cuidados especiais, como acompanhamento com psicólogos, psiquiatras, fisioterapeutas, além das dificuldades que as Famílias Acolhedoras encontram para a provisão dos direitos dessas crianças, sejam básicos, como uma vaga na Unidade Municipal de Ensino Infantil, ou um cadastro no centro de saúde, seja o enfrentamento do preconceito em instituições públicas e privadas. Essas experiências vividas pelas Famílias Acolhedoras, acabam, mesmo que por uma via mais trabalhosa, fazendo com que essas Famílias busquem informações e meios para que os direitos dos pequenos sejam garantidos.

Os dados apontam ainda que diante da ocorrência de eventos, como seminários e conferências, relacionados aos temas, não há uma publicização destes eventos com todas as Famílias e que a baixa quantidade de capacitações realizadas, dificultam que os temas propostos pelo documento norteador da oferta do serviço sejam trabalhados junto às Famílias Acolhedoras.

Para complementar este trabalho, é necessário que se estude o funcionamento da política, agora, por outra ótica, pesquisando e ouvindo os agentes do Serviço Família Acolhedora, para que, de fato, esse diagnóstico possa auxiliar na melhoria da Política em Belo Horizonte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: AVELINO, Denise, Andreia, Oliveira; BARRETO, Maria, de Lourdes, Mattos. A Família Acolhedora e a política pública: um modelo em avaliação, *Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica*, Viçosa, v. 26, n. 1, p. 143-173, 2015.

BIROCHI, R. *Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração*. Material didático elaborado para o Programa Nacional de Formação em Administração Pública. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

BRASIL, Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. Brasília: CNAS, Conanda, 2009a.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei n. 8069*, 13 jul. 1990. Brasília, DF, 1990.

_____. *Política Nacional de Assistência Social/2004 e NOB/SUAS/2005*, Brasília, nov.2005.

_____. *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*. Resolução no- 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS, CNAS, 2009b.

_____. *II Colóquio Internacional sobre Famílias Acolhedoras*, realizado em Campinas nos dias 20 a 23 de Novembro de 2005. Brasília: MDS, 2009.

_____. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília: MDS, 2004.

FLICK, Uwe. Desenho da pesquisa qualitativa. In: *Desenho da pesquisa qualitativa*. 2009.

GULASSA, M. L. C. R. (Org.). *Novos rumos do acolhimento institucional*. São Paulo: NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

MANZINI, E. J. *A entrevista na pesquisa social*. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1991.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, I. “A internação de crianças em estabelecimentos de menores: alternativa ou incentivo ao abandono?”. *Cadernos de Cultura*. Rio de Janeiro: EDUSU, no- 11, 1985.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas – 3*. Ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2015. 130p. : il.

VALENTE, J. A. G. *O acolhimento familiar como garantia do direito a convivência familiar e comunitária*. PUC-SP, 2008. Dissertação de mestrado.

CLIMA ESCOLAR: DESAFIOS DA GESTÃO ESCOLAR NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS EM UMA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL

Adriana Fernandes Lameirinhas
Ana Paula Ferreira Martins Brum
Patrícia Maria Caetano de Araújo

1. INTRODUÇÃO

A cidade de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, é um município que se destaca no cenário nacional. De acordo com pesquisa realizada pelo IBGE em 2017, a população da capital mineira era de 2.523.794 habitantes, considerado o mais populoso município de Minas Gerais, o terceiro da Região Sudeste.

A região metropolitana de Belo Horizonte é também sede da terceira concentração urbana mais populosa do país com 5,9 milhões de habitantes, estando atrás apenas de São Paulo (21,4 milhões) e Rio de Janeiro (12,4 milhões). Em 2017, pouco mais da metade da população brasileira (56,5%) residia em apenas 5,6% dos municípios que são aqueles com mais de 100 mil habitantes (IBGE, 2017). Esse cenário de densidade populacional coloca desafios para a Gestão Pública Municipal, seja nos setores social, econômico, educacional com mudanças significativas na qualidade de vida dos cidadãos.

Segundo levantamento feito em 1990 pelo *Population Crisis Committee*, ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), Belo Horizonte foi indicada como a metrópole com melhor qualidade de vida na América Latina e a 45ª entre as 100 melhores cidades do mundo. Algumas ações contribuíram para uma mudança significativa que elevaram os índices da capital mineira na última década do século passado. Havia uma realidade desafiante com registros crescentes de desigualdades sócio-econômicas, com 11% da população marcada pela miséria quase absoluta, fazendo-se necessário o investimento em Políticas Públicas Municipais. Foi nesse momento histórico que a Gestão Pública Municipal se democratizou, criando o Orçamento Participativo que atendeu principalmente as classes populares com obras de saneamento básico, construção de escolas e vilas como forma de reestruturar a questão social, possibilitando melhores condições de vida para os habitantes de bairros menos favorecidos.

Já na primeira década do século XXI, o índice de desenvolvimento humano é considerado alto de acordo com dados do Programa das Nações Unidas. O índice de pobreza em 2003 era de 5,43%. Em 2010, o índice de pessoas que viviam acima da linha da pobreza era de 95,6%, sendo

que 3% encontravam-se nas linhas de indigência e pobreza e 1,4% estavam abaixo da linha da pobreza. No início da década de 90, a cidade de Belo Horizonte possuía 132 favelas que ocupavam a área de 10.046.575 m² em torno de 346.480 habitantes. Percebe-se um crescimento populacional com desigualdades sociais que desafiam os Gestores das diversas Instituições Públicas Municipais.

Em relação aos dados que incidem sobre as Instituições Públicas Educacionais, foco dessa pesquisa, ressalta-se que no último censo do IBGE, a taxa de analfabetismo em Belo Horizonte foi de 4,6%, sendo que esse índice encontra-se maior na faixa etária de 45 a 59 anos. Na população de 10 a 19 anos a taxa de analfabetismo é de 1,5% (IBGE, 2017). Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o município está na segunda colocação entre as capitais brasileiras. Apesar desses indicadores, em algumas regiões periféricas da cidade o aparato educacional de escolas públicas é muito deficitário, dada à escassez de prédios escolares ou recursos públicos destinados às mesmas. Os problemas advindos da densidade populacional, dentre outros fatores sociais próprios das grandes cidades, refletem nas salas de aula, muitas vezes, desestabilizando o clima escolar favorável ao sucesso educacional.

Trata-se de um desafio para os Gestores Escolares, a Mediação de Conflitos, pois muitos cidadãos em situação de escolaridade se encontram em regiões da cidade em que a violência manifestada em assaltos, brigas e vandalismo costumam impor barreiras ao aproveitamento escolar, o que acomete a evasão, abandono dos estudos e o total desinteresse por aprender, entre outras razões complexas que envolvem as crianças e jovens na sociedade contemporânea. Esses conflitos sociais extrapolam os muros da escola, gerando transtornos no Clima Escolar. “Um local se destacou como ponto de geração ou de exteriorização de violências e começou a preocupar a sociedade como um todo: a escola.” (SALES; ALENCAR, 2004, p. 89).

Muitos desses alunos que abandonam os estudos acabam se envolvendo no mundo da criminalidade e das drogas. Quando pegos pela justiça são obrigados a voltar a estudar como alternativa de melhoria da qualidade de vida. Porém, suas vidas já estão, muitas vezes, tão envolvidas com a criminalidade que vêem o estar na escola como uma obrigação, que lhes causa imenso desconforto e, muitas vezes, esse desconforto se traduz em conflitos dentro da sala de aula ou manifestações de violência em continuidade da marginalidade das ruas. Nesse cenário, a Gestão Escolar, além de dar conta do aparato educacional desses alunos e dos demais, tem que achar alternativas viáveis para a Mediação de Conflitos internos, em atenção à estabilidade do Clima Escolar como condição para o alcance dos objetivos institucionais.

Nessa perspectiva, o estudo em tela teve como objetivo investigar os desafios da Gestão Escolar diante da Mediação de Conflitos e o investimento em dimensões consideradas importantes na realidade de uma Escola Pública Municipal, visando a melhoria do Clima Escolar. O problema central da pesquisa é como os Gestores Escolares conseguem lidar com a Mediação de Conflitos, através de ações educacionais bem-sucedidas que contribuíram para a melhoria do Clima Escolar.

O estudo justifica-se pela necessidade de compreender o trabalho dos Gestores Educacionais, diante dos desafios atuais impostos à escola que refletem no Clima Escolar, entendendo a sua importância no processo de ensino aprendizagem e no desenvolvimento integral dos estudantes. A questão inicial geradora da pesquisa foi formulada a partir das reflexões sobre a experiência profissional das autoras, como Gestoras de uma Escola Pública Municipal em Belo Horizonte: como o/a Gestor/a Escolar consegue lidar com a Mediação de Conflitos, através de ações educacionais que podem ou não colaborar para melhoria do Clima Escolar?

2. CLIMA ESCOLAR E OS DESAFIOS DA GESTÃO

Entende-se que cada escola é única e como uma organização se faz da interação entre as pessoas que nela convivem, ou seja, alunos, professores, família, funcionários, direção e demais profissionais envolvidos.

Uma escola é uma organização social construída pelas interações das pessoas orientadas pelos seus valores, crenças, mitos e rituais. Uma escola, em seu sentido pleno e em sua essência, é uma realidade construída socialmente, pela representação que dela fazem seus membros. (LUCK, 2009, p.116).

Segundo Pereira e Rebolo (2017, p.95), “o Clima é a percepção dos indivíduos sobre a qualidade de um ambiente e tem grande impacto sobre o trabalho que é desenvolvido nesse espaço”. Apesar de reconhecer que tanto os fatores internos como externos influenciam o clima, os acontecimentos internos têm maior implicação nas ações, percepções, estado de ânimo, humor e satisfação das pessoas nele envolvidas. Ainda segundo os autores citados, as dimensões que compõem uma avaliação do clima escolar levam em consideração: a infraestrutura (parte física), comunicação entre os setores, gestão escolar, reconhecimento do trabalho realizado por cada um dentro da equipe que atua, trabalho em equipe, relações interpessoais, motivações e participação.

Entende-se que a escola se organiza de modo a garantir que seus processos aconteçam de forma democrática e respeitosa para que o fim único que é promover educação formal de qualidade seja alcançado. Quando esse objetivo não é alcançado e os índices de aprendizagem na escola começam a cair, a tendência é procurar as razões do problema. Cabe ao Diretor Escolar

junto com a equipe, analisar os fatores que estão diretamente interferindo no processo, conforme afirma Luck (2009).

Ao diretor escolar, responsável pela influência intencional e sistemática da escola sob sua responsabilidade, cabe, portanto, o papel da liderança que consiste em levar os seus participantes a focalizar os aspectos importantes da experiência, identificar as suas características, analisar seus resultados sob o enfoque dos objetivos educacionais, orientar o grupo na revisão de seu desempenho, suas competências, hábitos de pensamento, atitudes, etc., à luz daqueles objetivos e valores educacionais. (LUCK, 2009, p.118).

Porém, muitas vezes, o foco ou raiz dos problemas educacionais não está diretamente ligado ao ensino e sim em outros fatores que impedem que a aprendizagem aconteça de forma qualitativa. Muitas vezes, o foco do problema está na ausência de um Clima Escolar favorável à concentração nos estudos, nas inter-relações, o que irá interferir nos resultados positivos. E quando esse problema é detectado, o que fazer?. Não há resposta simples em situações complexas em que envolvem diferentes variáveis, conforme nos adverte Teixeira (2011), em um estudo de referência sobre o Clima Escolar realizado em Portugal.

No campo educativo há numerosos estudos que demonstram que o clima escolar é uma variável importante para determinar a qualidade de uma instituição e é mesmo possível distinguir entre o clima da escola e o clima de cada aula, referindo o mesmo autor que o clima é resultante das interações pessoais que são estabelecidas entre professores e alunos, que são resultantes de laços de afeto, da implicação mútua nos processos ensino-aprendizagem e pelas orientações transmitidas. (TEIXEIRA, 2011, p. 21).

Há um consenso entre os pesquisadores de que, nos dias atuais, a escola nada mais é que a representação social do meio onde está inserida. Normalmente os alunos trazem para o seu contexto as formas de ser, de relacionar e de conviver dos grupos sociais que participam. As agressões, o *bullying*, a indisciplina e o desrespeito vividos nesses grupos são refletidos no contexto educacional, exigindo da escola e, principalmente, do Gestor Escolar, uma mudança de postura frente a esses desafios em um trabalho de liderança. Parte-se do princípio de que para se ter uma escola de qualidade é importante que se tenha um bom Clima Escolar entre os Gestores, estudantes, professores, auxiliares e toda comunidade. Sem isso fica difícil desenvolver um trabalho educacional e a escola passa a ser apenas um lugar de resolução de conflitos. Não que os mesmos não existam e precisem ser resolvidos, porém, o fim máximo da escola que é o ensino e a aprendizagem não pode ser substituído apenas pela resolução de problemas disciplinares.

Segundo (LUCK, 2009) pesquisas internacionais têm indicado que a disciplina escolar ou o bom Clima Escolar é a base para que o estudante aprenda, tenha concentração e aproveitamento contribuindo para que a escola seja eficaz. Trata-se de uma condição fundamental, também, para a formação da cidadania. No entanto, a autora adverte para uma distorção da concepção de disciplina escolar, entendida como um comportamento cordato por parte dos alunos. Uma ideia ultrapassada em discordância com as teorias pedagógicas atuais que tem como prerrogativa uma aprendizagem centrada nos estudantes e não mais, apenas, nas palavras dos mestres. A mobilização dos processos mentais e emocionais é estimulada na resolução de problemas, de forma democrática, sendo que todos os envolvidos possuem oportunidade de expressão.

Nesse contexto a função do Gestor é de se apropriar e entender quais são as melhores estratégias para a resolução e Mediação dos Conflitos escolares a fim de garantir um clima favorável ao trabalho educacional e, conseqüentemente, mobilizar a equipe para tal. O Gestor Escolar é o grande incentivador na busca pela Mediação de Conflitos internos, de acordo com Luck (2009):

A gestão escolar constitui uma dimensão importantíssima da educação, uma vez que, por meio dela, se observa a escola e os problemas educacionais globalmente e se busca, pela visão estratégica e as ações interligadas, abranger, tal como uma rede, os problemas que, de fato, funcionam e se mantêm em rede.

A responsabilidade do Diretor Escolar pela Gestão da escola representa a responsabilidade pela qualidade do processo e, portanto, pela rede de comunicação e relações interpessoais que ocorrem na comunidade escolar, de modo a orientá-la, a fim de que represente fenômenos sociais de natureza educacional e produtivos na promoção da aprendizagem e formação dos alunos. (LUCK, 2009, p. 24; 134).

Assim, o Gestor Escolar é o grande responsável por assegurar, junto com sua equipe de trabalho, o bom Clima Escolar, entendido como a garantia positiva de aspectos de relacionamentos interpessoais que envolvem toda a instituição, desde professores, alunos, funcionários, pais e comunidade em geral. É de competência do Gestor Escolar trabalhar em prol de um ambiente orientado por valores, rituais, percepções, comportamentos e atitudes em consonância com os aspectos que contribuem para um bom Clima Escolar.

Uma escola que foca no desenvolvimento de um clima mais harmonioso de bem-estar entre seus atores está investindo na melhoria do Clima Escolar em várias dimensões e não focando apenas na resolução dos problemas, pois a escola lida com situações complexas, abrangentes, que vão além de simplesmente resolver problemas, dar advertências ou punir com sanções. Segundo

Morais, Moro, Vinha (2017) uma escola que investe no Clima Escolar precisa estar aberta a mudanças.

Diante dos problemas comportamentais e dificuldades nas relações, as escolas geralmente atuam para controlar ou impedir que os conflitos ocorram. Contudo, é crescente a corrente em educação que defende uma postura distinta: ao invés de focar nos “problemas”, é mais construtivo as escolas desenvolverem ações para a promoção do “bem-estar” de todos na escola.

E mudar o foco dos problemas para as ações.

Para isso, é preciso investir na melhoria da qualidade do Clima Escolar, por meio de uma gestão aberta às mudanças; da implantação de estratégias sistêmicas que promovam a valorização e promoção de apoio de todos, na escola. (MORAIS, MORO, VINHA, 2017, p. 9).

Em um projeto de busca de melhorias para a questão do Clima Escolar, além do importante papel do Gestor Escolar, destaca-se a necessidade de compreender o papel de liderança na Mediação de Conflitos que emergem no cotidiano da instituição escolar.

3. GESTOR ESCOLAR NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Segundo o Dicionário Aurélio Mediação significa ação de auxiliar como intermediário entre indivíduos ou grupo de pessoas (AURÉLIO, 2018). Em sua origem etimológica, a palavra mediação vem do latim *mediatio.onis*, pressupondo um sujeito que se coloca no lugar de mediador. O Gestor como líder escolar, muitas vezes, responde pela Mediação de Conflitos no ambiente escolar. Trata-se de um local no qual as relações humanas acontecem de forma bem intensa, portanto pode haver discussões, desavenças, brigas e, muitas vezes, agressões físicas ou verbais que geram transtorno à manutenção do bom Clima Escolar. Um papel a ser desempenhado pelo Gestor Escolar é o de Mediar os Conflitos de forma a resolvê-los. Uma boa Mediação de Conflitos se faz através do diálogo e da busca de um consenso entre as partes envolvidas, sem tomar partido, sem ter um vencedor. Com esse entendimento, todos os envolvidos saem vitoriosos, quando se baseia em um modelo de negociação denominado de “ganha-ganha”. No dizer de Sales e Alencar:

considerando a escola como instituição que objetiva a educação cultural e social do homem, a mediação escolar se coloca como um convite à aprendizagem e ao aperfeiçoamento da habilidade de cada um na negociação e na resolução de conflito, baseada no modelo ‘ganha-ganha’, onde todas as partes envolvidas na questão saem vitoriosas e são contempladas nas resoluções tomadas. (SALES; ALENCAR, 2004. p. 92).

A Mediação de Conflitos na Escola, além de desempenhar um importante papel na manutenção de um bom clima escolar, funciona como mecanismo de resgate dos valores que contribuem para a vida em sociedade tal como respeito, solidariedade, tolerância, o saber ouvir, o saber se expressar sem ofender, o saber se colocar no lugar do outro e, além disso, promover uma cultura de paz, mantendo um clima favorável ao desenvolvimento da aprendizagem.

Um Gestor Escolar competente terá na mediação de conflitos uma ferramenta eficaz de melhoria do seu ambiente escolar e ao mesmo tempo de desempenho no papel de liderança. Um lugar em que as pessoas trabalham e estudam se respeitando, identificam os problemas e sabem resolvê-los adequadamente, trazendo uma satisfação em termos de pertencimento no fazer coletivo, em que todos almejam alcançar as metas educacionais propostas, favorece e fortalece o vínculo entre as pessoas que, segundo Sales e Alencar (2004), a violência acaba destruindo.

A violência, tão presente no meio escolar na atualidade, acaba destruindo os vínculos existentes entre as pessoas, tornando-as cada vez mais individualistas e indiferentes à existência do próximo. A mediação praticada nas escolas possibilita a todos os seus atores uma educação em valores. (SALES; ALENCAR, 2004, p. 89).

Nessa percepção de Mediação de Conflitos busca-se a superação do senso comum, nas palavras do ditado popular “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, pois são resgatados fundamentos democráticos como o diálogo e a escuta respeitosa das partes envolvidas, saber ouvir. A ausência do diálogo gera violência, a agressão acaba sendo a forma de expressar daquele que ora também é ou foi agredido ou, ainda, desconhece o sentido do dialogar. Na Mediação de Conflitos o Gestor não é quem manda e o aluno quem obedece, há uma relação de respeito, porém com diálogo. E essa mudança de conceitos, do resgate do respeito através do diálogo, precisa ser trabalhada com toda equipe escolar para que a violência não se evidencie no silêncio das palavras. É uma questão fundamental para a manutenção de um clima escolar favorável a um ambiente de aprendizagem que promova a formação integral dos estudantes, como afirma Sales e Alencar:

A Mediação Escolar apresenta como vantagens melhorar a comunicação, o **clima da escola**, a formação integral do aluno e a preservação das relações. Seu campo de atuação é bastante abrangente. Ela tanto pode ocorrer entre alunos, quanto entre professores, entre diretores e professores, entre integrantes da escola e pais de alunos. (SALES; ALENCAR, 2004, p. 93, destaque nosso).

Ressalta-se a importância da Mediação de Conflitos escolares na perspectiva do diálogo, como resgate do direito à palavra, quando todas as partes interessadas são ouvidas, mediadas pelo Gestor. No entanto, sabe-se que as ações pontuais não evidenciam resultados transformadores sem um apoio de setores governamentais e de Políticas Públicas Educacionais.

Devido ao limite da pesquisa especificamente desenvolvida na Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, as escolhas metodológicas foram no sentido de compreender a percepção de um Gestor sobre a sua experiência na direção de uma Escola Pública Municipal em Belo Horizonte, no que diz respeito ao Clima Escolar.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No presente trabalho, a pesquisa de natureza qualitativa teve uma abordagem descritiva, visando a identificação dos possíveis desafios enfrentados pelo Gestor Escolar diante da Mediação dos Conflitos Escolares e a análise das ações e investimentos em dimensões consideradas importantes no ambiente escolar, com o objetivo de melhoria do Clima Escolar, ou seja, experiências bem sucedidas. “Ao interagir com a realidade, o pesquisador realiza um processo contínuo de interpretação e transformação, que são atributos essenciais da pesquisa qualitativa.” (BIROCHI, 2015, p. 55).

Para isso, foi utilizado o procedimento metodológico da pesquisa qualitativa que fornece uma melhor e profunda compreensão dos desafios e auxilia na compreensão do fenômeno e na identificação de possíveis ações de melhoria do Clima Escolar. Essa abordagem é a mais adequada para alcançar os objetivos propostos na investigação. De acordo com Minayo (2002), as pesquisas qualitativas são providas de características muito particulares, se interessam por fenômenos tais como as crenças, os valores, as atitudes de sujeitos inseridos em uma prática educacional contextualizada.

Na primeira etapa do estudo foi elaborada uma pesquisa bibliográfica selecionando a produção científica de autores referência na área, que subsidiaram as análises. “A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, monografias, teses, etc.” (MARCONI E LAKATOS, 2010, p. 166).

Em uma segunda etapa foi identificada uma escola da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte levando-se em conta os desafios dos gestores em relação ao Clima Escolar, por se tratar de uma escola pública, de grande porte com a oferta da Educação Básica (três ciclos do Ensino Fundamental). Um outro critério utilizado foi o fato de um dos Gestores (Diretor) ter

experiência em mais de um mandato na Gestão da Escola Pública lidando com a questão de fatores externos e internos na manutenção do Clima Escolar

A partir da aceitação do diretor da escola como participante da pesquisa, foi elaborado um roteiro para a entrevista. De acordo com Marconi e Lakatos (2010), o principal objetivo de uma entrevista é compreender determinadas situações ou fenômenos vividos pelo entrevistado, obtendo informações a partir da perspectiva do entrevistado. Através da entrevista, o pesquisador busca obter informações contidas nos atores sociais. “Ela não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam”. (MINAYO, 2002, p. 57).

A seguir, as análises da entrevista realizada em uma Escola Pública em Belo Horizonte e a discussão dos resultados identificados com os autores de referência.

5. ANÁLISES E RESULTADOS

Para melhor compreensão do contexto de trabalho do Gestor entrevistado, apresenta-se alguns dados de identificação da instituição. Trata-se de uma escola de Ensino Fundamental pública, com 1.020 alunos matriculados, distribuídos em três turnos e nas três modalidades: Ensino Fundamental séries iniciais, Ensino Fundamental séries finais e Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Atualmente estão em desenvolvimento três projetos na escola pesquisada: Escola Integrada, Escola Aberta e Escola nas Férias. Todos os três projetos são extracurriculares e iniciativas de Políticas Públicas Municipais. O Programa Escola Integrada prolonga o tempo de permanência do aluno; no contraturno escolar, os estudantes realizam atividades diversas. O Programa Escola Aberta oferece uma diversificada programação aberta à comunidade, durante todo o ano, aos sábados e domingos, diversas oficinas de esportes, informática, artesanato, dança, música, etc. E o Programa Escola nas Férias oferece atividades de cultura e lazer para crianças e jovens entre 6 e 14 anos no período de férias escolares (BELO HORIZONTE, 2018). Cabe ressaltar que essas iniciativas demandam um aumento do trabalho dos profissionais envolvidos na escola, especialmente, dos Gestores Educacionais, além do tempo de permanência dos alunos na escola.

A escola pesquisada vem apresentando um crescimento no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos últimos três anos nas séries iniciais e finais do ensino fundamental. Em 2013 o IDEB das séries iniciais era de 6,5 passando para 6,9 em 2017. Já nas

séries finais do Ensino Fundamental o IDEB passou de 4,2 para 5,9 de 2013 para 2017. Devido aos limites do estudo não foi possível analisar a relação do desenvolvimento dos projetos de iniciativas governamentais com o crescimento do IDEB.

Foi verificado que a direção e a coordenação colocam-se à disposição da comunidade escolar, realizando encontros ou reuniões com periodicidade ou sempre que existe necessidade de ambas as partes. Em relação à percepção dos desafios na questão do Clima Escolar, o primeiro ponto negativo apresentado pelo Gestor foi a falta de tempo para reuniões coletivas. Sendo assim, o recreio se tornou o momento para repasse de informações administrativas e/ou decisões coletivas. Essa situação compromete o Clima Escolar, pois, no momento de descanso dos professores, lanche e ida ao banheiro se torna um momento de tomada de decisões sem discussão e no meio de barulhos oriundos do recreio que está acontecendo paralelamente.

Outro ponto apresentado como dificultador na manutenção do bom Clima Escolar foi relacionado à complexidade de vida das famílias e dos próprios estudantes: questões sociais, desemprego, falta de tempo e atenção por parte dos pais, sistema público de saúde precário, conflitos gerados pelo mau uso das redes sociais que se iniciam fora da escola, mas que intensificam dentro da escola e exigem Mediação do Gestor.

Na percepção do entrevistado, a Gestão Escolar percebe indicadores e ações relacionadas à manutenção de um bom Clima Escolar, assim descritas: escola muito procurada pela comunidade, os pais valorizam e depositam muita expectativa na mesma, trabalho intensivo de combate ao *bullying* e outras formas de violência, projetos diversos, [...] o estudo de Filosofia introduzido no currículo a partir do primeiro ciclo, GAVIBE (Grupo de Apoio a Vida e o Bem Estar) com o objetivo de promover o Protagonismo Juvenil e a Mediação dos Conflitos assim que são percebidos ou que ocorrem.

A metodologia utilizada na Mediação de Conflitos é a Roda de Conversa e Reflexão dentro de Sala de Aula realizada pelos professores, visando promover uma cultura de paz. Segundo o entrevistado, nenhuma escola consegue alcançar seu objetivo principal sem que haja o respeito e a boa convivência entre os diferentes segmentos da escola. Entretanto, existem desafios enfrentados pelo Gestor na Mediação dos Conflitos. O primeiro é o tempo, pois, mediar requer tempo para escutar e dialogar. O segundo é a tomada de decisão frente aos atos infracionais. Sempre que possível, o diretor lidera deixando que a família e/ou o professor juntamente com o aluno envolvido decidam o que vão fazer, através da Mediação do Conflito. Em alguns casos consegue-se resolver com o diálogo e internamente, mas existem situações mais complexas que desafiam o trabalho do Gestor por extrapolar as questões internas. Talvez tenha um viés explicativo nas questões urbanas e sociais mencionadas na introdução do estudo.

Foi percebido, pelo entrevistado, como ações bem sucedidas na melhoria do Clima Escolar: a recepção diária dos alunos na entrada com uma saudação de “bom dia”, realização de projetos que envolvem a comunidade, a exemplo de “Ação Pellegrina” e da “Mostra Cultural”, ações de prestações de serviços para a comunidade, a “Festa da Família” e a “Festa Junina”.

Foi relatado que o perfil dos alunos que se envolvem frequentemente em conflitos é diferente. Alunos do primeiro ciclo do Ensino Fundamental geralmente são crianças que apresentam problemas familiares. Cabe problematizar se não seria uma explicação simples e como seria o entendimento e abordagem de “problemas familiares” em situações que impactam o comportamento do aluno.

Seguindo o relato, já no segundo e terceiro ciclos do Ensino Fundamental, mesmo os alunos considerados tranquilos, às vezes se envolvem em conflitos provocados pelo uso indevido das redes sociais e outras situações do mundo adolescente frente à cultura de uso massivo da tecnologia digital.

No que se refere aos fatores que impedem que o ensino aconteça de forma adequada, foram mencionados: o barulho excessivo na escola, a acústica do ambiente não colabora, as quadras são debaixo das salas de aula, pouco espaço sem construção, falta de espaço aberto para a convivência.

Do ponto de vista do investimento do poder público no auxílio à Mediação de Conflitos, o “Programa Escola Integrada” é visto como ponto positivo, apesar de ter que compartilhar os diversos espaços o que pode gerar conflitos. A Roda de Conversa com os pais dos alunos com deficiência, promovida pela “Regional”, também é visto como ponto positivo.

O entrevistado fez questão de ressaltar, ainda, como dificultadores, a falta de investimentos na parceria educação e saúde, na parceria da educação com os Conselheiros Tutelares e em Recursos Humanos. Esses pontos negativos são fatores de adoecimento e falta de perspectiva dos professores e servidores que trabalham muito, em condições precárias, com salários inadequados. A Gestão também apresenta desgaste, pois é consumida pelas questões administrativas que impedem o seu maior envolvimento com o pedagógico. Nas análises da entrevista foi possível perceber a complexidade dos desafios enfrentados na Gestão Educacional de uma Escola Pública Municipal em Belo Horizonte, ainda que o foco seja na Mediação de Conflitos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema dessa pesquisa, desafios da Gestão Escolar na Mediação de Conflitos, vem de encontro às questões sociais que envolvem a escola como um todo e trazem um problema que precisa ser bem compreendido pelos Gestores Públicos para tomada de decisões com ações bem sucedidas, diante da realidade desafiante em que se encontra a instituição escolar no âmbito dos municípios com grande densidade populacional, a exemplo de Belo Horizonte.

Na prática cotidiana das escolas são muitas as atribuições de competência do Gestor Escolar, que limitam sua ação de forma prioritária na manutenção de um clima favorável à aprendizagem na escola, mostrando que é importante envolver mais atores nas discussões internas que envolvem os fatores que contribuem para ações positivas, na prática. Todos precisam estar envolvidos e engajados na busca pela melhoria do Clima da escola: professores, funcionários, alunos, pais, gestores governamentais.

Diante da complexidade do fenômeno educacional, cabe aos Gestores Escolares o papel de liderança e co-responsabilidade na Mediação de Conflitos que estão diretamente relacionados ao “bom” Clima Escolar. É um entendimento errôneo atribuir a responsabilidade apenas ao diretor da escola conforme argumentamos nesse trabalho. Na função de Gestor de uma instituição pública, cabe ao diretor exercer a liderança através do diálogo, incentivar o trabalho em equipe, contribuir para a busca pela cultura de paz na escola.

Os pontos negativos apresentados pelo diretor entrevistado evidenciam a necessidade de mudanças nas Políticas Públicas Educacionais. Ainda que o gestor não tenha condições imediatas para promover ações em relação à infra-estrutura ineficiente, às condições salariais dos profissionais da educação pública no Brasil, percebe-se o esforço no desenvolvimento de estratégias lideradas pelos gestores no sentido de promover a melhoria do Clima Escolar. Um grande desafio para a organização do trabalho na Gestão Educacional parece se colocar no fator tempo de discussão dos problemas. Esse precisa ser repensado, pois o diálogo é parte fundamental na busca por uma cultura de paz na escola. Ouvir os alunos, os professores e a comunidade escolar é basilar para o processo democrático na Mediação dos Conflitos.

Ao se analisar as ações exemplificadas pelo entrevistado, percebe-se o olhar atento sobre os diversos segmentos na tentativa de manter o alcance das metas da escola, em atendimento aos aspectos legais e pedagógicos, trabalhando para que o Clima Escolar favoreça uma convivência harmônica. A roda de conversa com os alunos como forma de Mediação de Conflitos é uma das

ações virtuosas, destacada em estudos atuais, evidenciando a preocupação em dar voz aos estudantes, protagonistas dessa instituição social pública.

A ausência da família no trato com o comportamento inadequado de alguns estudantes é outro aspecto observado, visto como um dificultador na manutenção do bom Clima Escolar. Percebe-se como ação positiva a existência de projetos como tentativa de trazer os familiares para dentro da escola, a exemplo do “Programa Escola Aberta”. Essa estratégia poderá facilitar o diálogo entre escola e família primeiramente, em momentos de lazer, fazendo com que essa aproximação se reverta em interesse pelo êxito dos estudantes no seu processo de escolarização.

Por fim, conclui-se que as Políticas Públicas que abordam a mediação de conflitos ainda são insuficientes, cabendo ao poder público a necessidade de investimentos em formação dos Gestores Públicos. É também necessário se atentar aos aspectos de profissionalização e trabalho, ao tempo dedicado aos estudos e discussões internas na escola, ao aparelhamento da mesma dando condições administrativas e financeiras para que os projetos na busca da melhoria do Clima Escolar aconteçam e sejam concluídos com êxito. E isso só vem reafirmar a importância de um olhar ampliado sobre o papel dos Gestores no âmbito das instituições públicas em contextos educacionais.

REFERÊNCIAS

AURÉLIO. **Dicionário de língua portuguesa online**. [2018]. Disponível em <<https://www.dicio.com.br/aurelio-2/>> Acesso em: 10 de out. 2018.

BATTAGLIA, M. do C. L. **Mediação escolar: uma metodologia de aprendizado em administração de conflitos**. [2018]. Disponível em <<https://encontroacp.com.br/material/textos/mediacao-escolar>>. Acesso em: 10 de out. 2018.

BIROCHI, R. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Programa Nacional de Formação em Administração Pública-PNAP. Módulo Básico. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2015.

BELO HORIZONTE-2018. **Site oficial da Prefeitura Municipal de Belo**. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/>>. Acesso em 28 de nov. 2018.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 12 de nov. 2018.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2017. **Cidades**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 30 de nov. 2018.

LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. Editora Atlas, 2010.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MORAIS, A. de; MORO, A.; VINHA, Telma P. **Manual de orientação para a aplicação dos questionários que avaliam o clima escolar**. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2017. 77 p.

PEREIRA, P. P.; REBOLO, F. **Clima escolar e suas implicações para o trabalho docente**. Série-Estudos, Campo Grande, MS, v. 22, n. 46, p. 93-112, set./dez. 2017.

SALES, L. M. de M; ALENCAR, E. C. O. de. Mediação de conflitos escolares: uma proposta para a construção de uma nova mentalidade nas escolas. **Pensar**, Fortaleza, v. 9, n. 9, p. 89-96, fev. 2004.

TEIXEIRA, C.M.R.S.V. **Percepções sobre Liderança, Clima Escolar e Participação Docente numa Escola Secundária da Região Autónoma dos Açores**. 2011. 174p. Dissertação (Mestrado em Gestão da Formação e Administração Educacional)- Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011.

UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ATENDIMENTO AO PÚBLICO INFANTO-JUVENIL NA UPA/SABARÁ: CONTORNOS ANALÍTICOS SOBRE A QUESTÃO DO ABUSO SEXUAL

Débora Carmelita de Oliveira
Luana Carola dos Santos

1. INTRODUÇÃO

A violência sexual contra crianças e adolescentes ocorre em todos os níveis sociais, independente da etnia, do credo ou de regimes políticos e econômicos, o que atinge crianças de todas as faixas etárias dentro ou fora do ambiente familiar. Tal violência repercute na saúde de crianças e adolescentes, o que perpassa as esferas psicológica, física, sócio comportamental e sexual; o que pode se transformar em fobias, dores sem causa aparente, anorgasmia, ninfomania, podendo chegar a comportamentos considerados antissociais como a prostituição, pedofilia e perpetuação de ciclos de violência (PAIXÃO e DESLANDES, 2010).

Do ponto de vista social, como afirma Paixão e Deslandes (2010) essa violação de direitos da criança e adolescente mostra a fragilidade e pouca eficiência dos sistemas legislativos, judiciários, educacionais, de assistência social e de saúde em garantir à infância e à adolescência, a proteção que lhes é devida.

Em uma pesquisa de Iniciação Científica realizada no município de Sabará, Minas Gerais, entre os anos de 2012 a 2015, identificou-se a existência de violência sexual direcionada à população composta por crianças e adolescentes. Muitos dos casos ocorridos permanecem desconhecidos devido à ausência de denúncia, isso se dá porque alguns desses casos ocorrem no âmbito intrafamiliar. Intitulada por: Turismo e Proteção de Crianças e Adolescentes: avaliação da realidade sabarense acerca do preparo para o desenvolvimento do turismo aliado à prevenção e ao enfrentamento da exploração sexual infanto-juvenil, o objetivo da pesquisa era identificar a existência do conhecimento e a aplicação por parte dos Agentes de Turismo locais sobre as medidas protetivas no desenvolvimento da atividade turística no município.

Ao considerar as repercussões que a violência sexual provoca na saúde da criança e do adolescente, e o fato de que o conhecimento dos casos se dá através de denúncias e que estas podem ser realizadas também por profissionais da saúde, após identificar a agressão durante o atendimento às vítimas, surge a pergunta: Qual é o nível de conhecimento e ou treinamento dos profissionais de Saúde no que se refere ao atendimento e identificação da violência sexual contra crianças e adolescentes?

No Artigo 227 da Constituição Federal/88, presente na portaria nº 485 do Ministério da Saúde de 1º de abril de 2014, a família, a sociedade e o estado devem

..... Assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, p.1).

O artigo 2º da portaria nº 485 do ministério da Saúde diz que o Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual no âmbito do SUS compõem as redes intersetoriais de enfrentamento da violência contra mulheres, homens, crianças, adolescentes e pessoas idosas e tem como funções principais a preservação da vida, oferta de atenção integral em saúde e fomentar o cuidado em rede. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014)

Já o artigo 3º da referida portaria, determina que o “Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual pode ser organizado em todos os estabelecimentos de saúde integrantes do SUS, conforme as especificidades e atribuições de cada estabelecimento.

Os incisos II e III, do artigo 4º da mesma portaria, classificam o Serviço de Referência para Atenção Integral a Adolescentes em Situação de Violência Sexual e o Serviço de Referência para Atenção Integral às Crianças em Situação de Violência Sexual respectivamente como abrangidos pelo Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual. O paragrafo 1º do mesmo artigo esclarece que:

Os Serviços de Referência para Atenção Integral às Mulheres, Adolescentes, Crianças, Homens e Pessoas Idosas em situação de Violência Sexual e o Serviço de Referência para Interrupção de Gravidez nos Casos Previstos em Lei poderão ser organizados em hospitais gerais e maternidades, prontos-socorros, Unidades de Pronto-Atendimento (UPA) e no conjunto de serviços de urgência não hospitalares (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, p. 2).

Desta forma, ao analisarmos as Políticas Públicas de enfrentamento ao abuso sexual de crianças e adolescentes, cabe verificar o nível de conhecimento e preparo dos profissionais de saúde da Unidade de Pronto Atendimento – UPA do município de Sabará, Minas Gerais, na promoção do atendimento e identificação de crianças que possivelmente tenham sido vítimas de Violência Sexual.

Neste sentido, a presente pesquisa teve por objetivo compreender o nível de conhecimento e preparo dos profissionais de saúde da Unidade de Pronto Atendimento – UPA, do município de Sabará, Minas Gerais, para o atendimento e identificação de crianças e adolescentes vítimas de Violência Sexual. Pretendeu-se também investigar a existência de

enfermeiro (a) infantil na UPA e seu nível de preparo para o atendimento e identificação de crianças e adolescentes vítimas de Abuso Sexual Infantil; averiguar o nível de conhecimento e preparo dos técnicos de enfermagem da UPA para o atendimento e identificação de crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual infantil; verificar a ocorrência de treinamentos dos profissionais da UPA sobre o atendimento humanizado; investigar com que frequência os profissionais da UPA passam por qualificação a respeito do Abuso Sexual Infantil.

Quanto à metodologia utilizada, trata-se de uma pesquisa de natureza básica, com abordagem qualitativa, em se tratando de procedimentos técnicos, utilizou-se a pesquisa de campo. O universo da pesquisa foi o município de Sabará. Não foi possível o diálogo com a UPA, dessa forma, os resultados foram construídos com base no processo de abordagem aos profissionais e na exposição dos resultados conforme eles se mostraram. Como resultados, pode-se observar que, embora não tenha um protocolo de atendimento humanizado, a UPA recebe vítimas de Violência Sexual composta pelo público infanto-juvenil, e possui um protocolo próprio para o atendimento e encaminhamento dessas vítimas para um dos hospitais referência no atendimento, localizado no município de Belo Horizonte Minas Gerais.

2. NOTAS ANALÍTICAS SOBRE VIOLÊNCIA(S)

A violência é um fenômeno social descrito desde a antiguidade, suas complicações nascem da vida em sociedade. Durante as últimas três décadas, tal fenômeno se transformou em preocupação por parte do poder público e fonte de estudos em Psicologia, Ciências Sociais e Saúde Pública.

Nesse sentido, a Organização Mundial de Saúde - OMS divulgou, no ano de 2002, o Relatório Mundial Sobre Violência e Saúde, e o Ministério da Saúde publicou um documento chamado Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência. (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2018; GARCIA, MACIEIRA, e OLIVEIRA, 2017; NEVES, CASTRO, HAYECK e CURY, 2010; GALDINO E MOCHI, s/data)

A violência está ligada ao poder, pois, em uma ponta, encontra-se quem domina, e na outra, o sujeito dominado e violentado estabelecendo uma relação de força, na qual um polo se caracteriza pela dominação e outro pela coisificação, entretanto, nem o poder e nem a violência são característicos da natureza humana. (GARCIA, MACIEIRA, e OLIVEIRA, 2017; NEVES, CASTRO, HAYECK e CURY, 2010; GALDINO e MOCHI, s/data)

No Brasil, o desenvolvimento econômico, social e cultural foi marcado pela colonização e escravidão, devido a isso, formou-se uma sociedade escravagista e elites oligárquicas dominantes, que creem poder explorar e dominar categorias marginalizadas. Dentre essas categorias, encontram-se as crianças e os adolescentes, suas relações interpessoais intrafamiliar e extrafamiliar possuem um peso significativo no processo de vulnerabilização, fazendo com que este público seja a principal vítima da violência e esteja em constante risco social. (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2018)

No que se refere ao papel social da criança e do adolescente nos diversos períodos da história, na Idade Antiga, quando a humanidade era considerada selvagem por alguns estudiosos, remonta um importante período histórico, naquele momento o homem passava por diversas fases em seu momento evolutivo.

Na fase selvagem, os seres humanos eram nômades e seu maior progresso foi na comunicação com o desenvolvimento da linguagem articulada, que foi utilizada na alimentação e proporcionou a independência do clima, do lugar, possibilitou o desenvolvimento de ferramentas feitas de pedras e, como consequência, a sobrevivência da caça, frutos e raízes nativas. No tocante ao comportamento sexual das tribos, não havia moral, em outras palavras, um homem se relacionava sexualmente com todas as mulheres e uma mulher se relacionava sexualmente com todos os homens. (GARCIA, MACIEIRA, e OLIVEIRA, 2017)

Não existia normas ou restrições, as uniões aconteciam por grupos, poligamia, monogamia dentre outras formas de se relacionar sexualmente. A organização da estrutura familiar monogâmica teve início quando a forma de vida em um sistema de agrupamento se tornou inviável. Já na Idade Média, até os sete anos de idade as crianças eram vistas como animais, e apenas no século XVII, na França, a infância começou a ter visibilidade, os adultos começaram a desenvolver estudos sobre o desenvolvimento das crianças, e foi nessa época também que surgiram as confecções de roupas para meninos e meninas. Ainda na Idade Média, a partir do momento em que não necessitavam mais de suas amas de leite, as crianças se misturavam aos jovens, adultos e velhos. Participavam de jogos, brincadeiras e trabalhos com os adultos, permitindo que estes tivessem muita liberdade nos relacionamentos com as crianças. (GARCIA, MACIEIRA, e OLIVEIRA, 2017; NASCIMENTO, BRANCHER e OLIVEIRA, 2008)

O toque nos genitais das crianças por adultos foi observado durante o final do século XVI e início do século XVII. Nesse período, a noção de criança não existia, entretanto, isso não significava que esta estava totalmente abandonada, pois a compreensão do que é criança era

diferente no sentido da afeição. No período medieval, as crianças sofriam todos os tipos de maus-tratos e recebiam quase nenhum cuidado ou atenção e, devido à tamanha vulnerabilidade, tornavam-se alvo de violência psicológica, física e sexual. (GARCIA, MACIEIRA, e OLIVEIRA, 2017)

O sentimento de afetividade com a criança só aflorou após o incentivo de cuidados por parte da Igreja Católica, em decorrência das grandes pestes e da fome, haja vista o fato de que o índice de mortalidade era elevado e ameaçava a mão de obra necessária aos senhores feudais. Na Idade Moderna, a finalidade da criança era dar continuidade ao futuro da linhagem, nas famílias pobres as crianças ainda eram tratadas por seus familiares como no sistema feudal. Os casais tinham muitos filhos com o objetivo de superar a morte precoce e dar continuidade à descendência. O homem toma conhecimento do sentido de brevidade da vida, a partir daí a criança passa a ocupar um lugar central no seio da família, que por sua vez, passa a representar um papel de afetividade e atenção à criança. (GARCIA, MACIEIRA, e OLIVEIRA, 2017)

As discussões sobre violências praticadas contra crianças e adolescentes foram produzidas dentro das regras do sistema de direitos e amparadas pela noção de criança, sujeito de direitos. Desta forma, ações ou omissões que provoquem danos, lesões, ou transtornos ao seu desenvolvimento, configura uma relação de poder desigual e assimétrica entre o adulto e a criança. (NEVES, CASTRO, HAYECK e CURY, 2010)

3. VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A violência sexual infanto-juvenil é um fenômeno complexo composto por dimensões como a sexualidade humana, o lugar histórico da criança e do adolescente na sociedade, o machismo e o adulcentrismo. Apresenta-se como categoria explicativa e transforma em vítima sexual, a criança e o adolescente, assim o conceito de violência sexual, é entendido como macro, conceito que envolve duas expressões, a saber, o abuso sexual e a exploração sexual. (FAÇA BONITO, 2013; SANTA GEMA, 2012)

A Organização Mundial de Saúde – OMS, explica a violência sexual como todo ato sexual ou tal tentativa não desejada, assim como as ações para traficar a sexualidade de uma pessoa sob coerção, ameaças ou força física, praticados por qualquer pessoa, independentemente de suas relações com a vítima, em qualquer cenário, incluindo, mas não limitado ao lar ou ao trabalho. A OMS classifica o abuso sexual infanto-juvenil como um dos maiores problemas de saúde pública, fenômeno complexo e de difícil enfrentamento, inserido em um contexto

histórico-social de violência endêmica e de profundas raízes culturais (IWAMOTO, OLIVEIRA, TAVARES, e OLIVEIRA, 2010).

A violência sexual de crianças e adolescentes pode ser entendida como todo ato ou jogo, de qualquer natureza, seja heterossexual ou homossexual, atentatório ao direito humano ao desenvolvimento sexual da criança e do adolescente, praticado por agente em situação de poder e de desenvolvimento sexual desigual em relação à criança e adolescente vítima, com o objetivo de estimulá-la sexualmente ou utilizá-la para obter satisfação sexual (GARCIA, MACIEIRA, e OLIVEIRA, 2017; MAIA, FERRARI, GABANI e TACLA, 2016; FAÇA BONITO, 2013).

Durante a década de 90, surgiram as primeiras Políticas Públicas acerca da violência sexual de crianças e adolescentes, no ano de 2000 foi lançado pelo Governo Federal o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, que foi o resultado da articulação da rede de proteção e de defesa dos direitos da população infanto-juvenil. O plano teve como referência os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, com o objetivo de construir ações que permitem intervenções políticas e financeiras no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, através da garantia do atendimento especializado às vítimas, de ações de prevenção, do fortalecimento do sistema de defesa e responsabilização, entre outros. A necessidade de criação de Políticas Públicas que tratassem da questão da violência sexual contra o referido público tornou se evidente (NEVES, CASTRO, HAYECK e CURY, 2010).

4. DIÁLOGOS COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas podem ser definidas como temas dentro do estudo da política que avaliam o governo à luz de grandes questões públicas. É o conjunto de ações do governo para produzir efeitos específicos, que age diretamente ou delega ações que irão influenciar a vida dos cidadãos, procura responder quem ganha o quê, porque e que diferença faz (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2018; SOUZA, 2006).

As Políticas Públicas são integradas pelo conjunto de decisões e ações relativas à necessidade de alocação de valores, são necessárias e desenvolvidas, sobretudo, por estados capitalistas, com o objetivo de assegurar direitos básicos de cidadania e promoção da inclusão social. Envolvem ações selecionadas e estratégicas na implementação das decisões tomadas, estão intimamente ligadas aos direitos humanos e não se apresentam apenas como leis, normas e programas, mas também em sua construção e no diálogo entre a população e o governo por ela legitimado. Compreendem atividade política e resultam do processamento, pelo sistema político,

das necessidades originárias do meio ambiente e, freqüentemente, demandas originadas no interior do próprio sistema político (NEVES, CASTRO, HAYECK e CURY, 2010; RUA, s/data).

As primeiras Políticas Públicas referentes à violência sexual infanto-juvenil surgiram no Brasil a partir da década de 90, com a promulgação de direitos pela Constituição Federal Brasileira, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/90) e na Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Isto, porque nesse período, o referido fenômeno foi incluído na agenda da sociedade civil como uma questão de luta nacional e internacional pelos direitos humanos da criança e do adolescente (IWAMOTO, OLIVEIRA, TAVARES e OLIVEIRA, 2010; PAIXÃO e DESLANDES, 2010).

A política de atendimento da criança e do adolescente está conceituada conforme a Constituição Federal de 88 e o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, dentre as políticas públicas específicas que determinam expresamente que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente se dão através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais originadas da união, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios (RAMIDOFF, 2016).

No Município, encontra-se concentrada a capacidade de transformar um país, ali encontra-se a distância mais curta entre gestor e cidadão, por esse motivo, ele representa o cenário da existência humana, o espaço físico e político escolhido pelo homem para viver em sociedade. É o lugar privilegiado para a implantação de Políticas Públicas sociais, detentor da possibilidade de dinamizar a identidade cultural da população e região, o que favorece a mobilização e o envolvimento de todos os segmentos da sociedade na formulação, execução e avaliação de planos de ação local. Dessa forma, o Município deve assumir o papel e a responsabilidade na elaboração, deliberação, gestão, monitoramento e avaliação das Políticas Públicas Municipais em defesa de direitos do público Infanto-Juvenil como, por exemplo, o Plano Municipal de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes (GRANGEIRO, 2007).

Um plano municipal representa um instrumento de trabalho, ele prevê a articulação do poder público com atores sociais com o objetivo de discutir, propor e monitorar ações que se pretende implementar. Em outras palavras, este é o conceito de Reforma Social proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990), que vê nas Políticas Públicas sua expressão máxima. Tal instrumento pretende garantir direitos, entretanto, só assume status de Política Pública quando é pactuado e deliberado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do

Adolescente. Sua construção deve ter como referências o Plano Estadual de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, a Constituição Federal/88 e o ECA. Desta maneira, fica resguardada a condição de sujeito de Direitos, com prioridade absoluta, princípios da proteção integral e da condição peculiar de desenvolvimento para todas as criança e adolescentes (GRANGEIRO, 2007).

Assim como o Plano Nacional e o Plano Estadual de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes (data), o Plano Municipal deve ter em seu quadro operativo seis eixos. Dentre eles está o eixo de atendimento que garante o acolhimento e atendimento de qualidade por parte dos profissionais que devem ser sensibilizados, capacitados, competentes e atuar de forma articulada e em rede na prestação do atendimento às crianças, aos adolescentes e suas famílias. Pois quando ocorre um caso de violência sexual, a vítima poderá necessitar de atendimento nos Serviços de Saúde, Psicossocial, Policial e Jurídico. Ademais, a qualidade do atendimento deve evitar a revitimização. O campo da saúde é o que mais recebe crianças e adolescente vítimas de violência sexual, dentre as Políticas Sociais e Serviços Públicos (HORA e PAIVA, 2017; GRANGEIRO, 2007).

5. SOBRE O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS

No Brasil, historicamente, as Políticas Públicas de Saúde estão subordinadas aos interesses políticos e econômicos, o seu processo de constituição foi lento devido ao modelo histórico vivido no país. A Saúde foi reconhecida como direito de todos e como dever do Estado pela constituição de 88, garantindo dessa forma a instituição do Sistema Único de Saúde – SUS, após mais de duas décadas de tentativas, e que, por sua vez, possibilitou a integração de todos os serviços de saúde em uma rede (FIGUEIREDO e JUNIOR, 2017; OLIVEIRA *et al.*, 2015; VON RANDOW *et al.*, 2011).

O objetivo do SUS, desde sua implantação, é assegurar e prestar serviços pautados nos princípios doutrinários da universalidade, integralidade e equidade, em outras palavras, busca a garantia da saúde como estado bem-estar físico, mental e social, sem se pautar apenas na ausência de enfermidades. Além disso, busca também a prestação de serviços dentro das diretrizes organizacionais de regionalização, hierarquização, resolutividade, descentralização, participação dos cidadãos e complementariedade do setor privado (FIGUEIREDO e JUNIOR, 2017; OLIVEIRA *et al.*, 2015; VON RANDOW *et al.*, 2011).

No Brasil, o SUS está estruturado em três níveis hierárquicos (atenção básica, a média complexidade e a alta complexidade) que compreendem a atenção à saúde, e cada nível deve participar da atenção às urgências dentro dos limites de sua complexidade e capacidade de resolução. As redes de organização à saúde são organizações poliárquicas de conjuntos de serviços de saúde interligados por uma missão única, objetivos comuns e ações cooperativas e interdependentes que possibilitam a oferta contínua e integral à saúde da população. Suas ações ocorrem através da articulação entre os níveis de Governo Municipal, Estadual e Federal, vinculando se às Políticas Públicas, interagindo nas diversas fases da formulação, implantação e avaliação das ações de assistência à saúde. Sendo assim, justifica-se a interação entre os níveis de atenção à saúde como estratégia na otimização dos recursos e o atendimento integral e resolutivo às necessidades de saúde dos usuários. (OLIVEIRA *et al.*, 2015; VON RANDOW *et al.*, 2011).

A descentralização dos atendimentos de urgência de baixa e média complexidade é uma das diretrizes da Política Nacional de Atenção às Urgências para reduzir a sobrecarga dos hospitais. Nesse contexto, foram implantadas as Unidades de Pronto Atendimento – UPA através da Portaria Nº 2048, de 5 de novembro 2002, elas formam o quadro de assistência à saúde com o intuito de articular os diversos níveis de atenção e vinculação aos princípios do SUS e às Políticas Públicas contemporâneas.

As UPAs integram o nível intermediário de complexidade entre as unidades básicas de saúde, e a média e alta complexidade, integrando a Rede Pré-Hospitalar Fixa. Funcionam 24 horas por dia, realizam triagem classificatória de risco, prestam atendimento resolutivo a pacientes que apresentem quadros agudos, crônicos agudizados, casos de baixa complexidade, a noite e em fins de semana, quando a Rede Básica e a Estratégia de Saúde da Família não está ativa. (OLIVEIRA *et al.*, 2015; VON RANDOW *et al.*, 2011; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002)

As unidades supracitadas devem possuir os seguintes profissionais: Coordenador ou Gerente, Médico Clínico Geral, Médico Pediatra, Enfermeiro, Técnico/ Auxiliar de Enfermagem, Técnico de Radiologia, Auxiliar de Serviços Gerais, Auxiliar Administrativo e, quando houver laboratório na unidade, também deverão contar com bioquímico, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório. (OLIVEIRA *et al.*, 2015; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002)

Em meados dos anos 90, houve uma articulação entre as Secretarias Municipais de Saúde e organizações da Sociedade Civil objetivando criar estratégias e serviços de prevenção e de assistência às consequências das violências. A Portaria 1.968 de 2001, tornou obrigatório no estado de Minas Gerais, especialmente entre os profissionais de saúde, a notificação dos casos de

abuso e maus tratos contra crianças e adolescentes (OLIVEIRA *et al.*, 2015; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002).

O parágrafo 1º do artigo 4º, presente na portaria Nº 485 do Ministério da Saúde, aponta que as UPAs poderão ter os serviços de atenção às pessoas em situação de violência sexual. Haja vista que a mesma portaria diz que os referidos serviços poderão ser organizados em todos os estabelecimentos de saúde integrantes do SUS, de acordo com as especificidades e atribuições de cada estabelecimento. E ainda, que eles abrangem várias classificações, dentre elas, o Serviço de Referência para Atenção Integral a Adolescente em Situação de Violência Sexual e o Serviço de Referência para Atenção Integral às Crianças em Situação de Violência Sexual, que são os que nos interessam no presente estudo. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014; IWAMOTO, OLIVEIRA, TAVARES e OLIVEIRA, 2010).

A equipe deverá ser composta por Médico Clínico ou Médico Especialista em Cirurgias, Enfermeiro, Técnico de Enfermagem, Psicólogo, Assistente Social e Farmacêutico. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014; IWAMOTO, OLIVEIRA, TAVARES e OLIVEIRA, 2010)

O Departamento de Ações Programáticas Estratégicas do Ministério da Saúde estabeleceu a Linha de Cuidados Para Atenção Integral à Saúde de Crianças e Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violência – Orientação para Gestores e Profissionais da Saúde. O objetivo é cumprir o princípio da Atenção Integral à Saúde com o propósito de articular o cuidado desde a atenção primária até os níveis mais complexos de atenção. Além disso, aborda a interação com os demais sistemas de forma a garantir direitos, proteção e defesa da criança e do adolescente. A linha de cuidados foi organizada de forma Pedagógica, com o intuito de estimular os profissionais a desenvolverem ações que previnam a violência e promovam a saúde. Objetiva também o trabalho junto às famílias e orienta os profissionais de saúde acerca da identificação de sinais e sintomas de violência (HORA e PAIVA, 2017).

Dentro da rede de atenção às urgências, as UPAs possuem um caráter assistencial, contudo, impera a sua natureza de pronto-atender, visto que o acolhimento às demandas do usuário sempre deve ocorrer. As UPAs têm, ao mesmo tempo, a capacidade de atendimento inicial complexo a pacientes graves e atendimento de média e baixa complexidade, bem próximo à casa dos pacientes. No entanto, pode haver dificuldades que restrinjam os benefícios que essas unidades podem representar (KONDER e O'DWYER, 2015).

6. NOS CONTORNOS DE SABARÁ

O Município de Sabará está localizado no estado de Minas Gerais e integra a Região Metropolitana de Belo Horizonte, localizando-se a 20 km de distância da capital do estado. Situado às margens do Rio das Velhas, o município tem seus limites ao Norte com Taquaraçu de Minas, a Leste com Caeté, ao Sul com Raposos e Nova Lima e a Oeste Santa Luzia e Belo Horizonte, conforme o IBGE, *THE CITIES* e o ATLAS BRASIL. Sua área territorial é de 302.419 Km², possui uma população estimada para o ano de 2018 de 135.421 habitantes, sendo que deste número, 18.484 compõe o público na faixa etária de 0 a 9 anos, e 22.894 compreende a faixa etária de 10 a 19 anos, conforme o IBGE.

O município está equipado com uma UPA de porte III que funciona 24 horas por dia, inclusive nos fins de semana. As unidades deste porte são adequadas para o atendimento de populações compostas por 150.000 a 250.000 habitantes, possuem capacidade para atender até 450 pacientes em 24 horas. Devem possuir três Médicos Pediatras e três Médicos Clínicos por plantão, 18 leitos de observação, capacidade para manter até 10% dos pacientes em observação e de encaminhar até 3% para internação (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009; MINISTÉRIO DA SAUDE, 2002).

7. QUESTÕES METODOLÓGICAS

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, considerando que não existe uma atenção dada à representatividade numérica, ao contrário disso, preocupa-se em aprofundar o entendimento acerca de um grupo social. Logo, ela se preocupa com os fatos da realidade que não são passíveis de quantificação, centrando-se em compreendê-los e explicá-los e da dinâmica das relações sociais (GERHARDT & SILVEIRA, 2009).

Esta pesquisa se enquadra nessa abordagem porque buscou entender a qualidade dos serviços prestados pelos Profissionais de Saúde da Unidade de Pronto Atendimento – UPA do município de Sabará, Minas Gerais, para o atendimento e identificação de Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual.

Com relação aos procedimentos técnicos, aplicou-se a pesquisa de campo, que é a utilizada com o intuito de obter informações e/ou conhecimento a respeito de um problema para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações. (LAKATOS e MARCONI, 2003). O adequamento a

essa técnica se deu pela utilização de roteiro estruturado de entrevista, enviado a informantes, para captar informações e interpretações.

O universo ou população é composto pelos indivíduos que compõem o campo de interesse da pesquisa, em outros termos, é o fenômeno que se observa com a finalidade de se chegar a conclusões (KAUARK, MANHÃES, e MEDEIROS, 2010). Assim sendo, o universo desta pesquisa é constituído pelo município de Sabará, localizado no Estado de Minas Gerais, pois as crianças e adolescentes que compõem o público vulnerável à Violência Sexual está presente em todo o município.

Portanto, a amostra desta pesquisa é a Unidade de Pronto Atendimento – UPA, considerando o fato de o referido estabelecimento ser integrante do nível intermediário de complexidade entre as Unidades Básicas de Saúde, e a média e alta complexidade, e da Rede Pré-Hospitalar fixa. Ademais, funciona 24 horas por dia, a noite e em fins de semana, quando a Rede Básica e a Estratégia de Saúde da Família não estão ativas. A entrevista seria realizada com a Coordenação e ou Direção da única UPA existente no município.

O instrumento de coleta de dados escolhido foi a entrevista, que é uma técnica de coleta de dados primários através de formulário preestabelecido, ela pode ter caráter exploratório ou de coleta de informações. (KAUARK, MANHÃES e MEDEIROS, 2010). Utilizou-se a entrevista indireta, com o intuito de coleta de informações, o roteiro com as perguntas foi enviado para o e-mail da Coordenação da UPA, para que fosse respondido.

8. RESULTADOS E NECESSIDADE DE AMPLIAR DIÁLOGOS

Lamentavelmente, não foi possível o diálogo com a UPA do município de Sabará. Ocorreram várias tentativas em obter respostas para as perguntas que constituíam o roteiro de entrevistas, porém todas elas sem sucesso. Os contatos foram feitos principalmente com a Coordenação da UPA que, a princípio, se negou a responder às perguntas, alegando alta demanda de trabalho, e transferiu essa responsabilidade para a Assistente Social.

O contato com a Assistente Social não foi possível, desse modo, recorreu se ao intermédio de um membro da Secretaria de Saúde para que o roteiro fosse respondido. Com a intervenção da Secretaria de Saúde, a Coordenadora se comprometeu a responder o roteiro, mas os dias se passavam e nenhuma resposta chegava. Na tentativa de obter os resultados, um método pouco convencional foi utilizado, o Diretor da UPA foi contatado através das redes sociais, mas essa ação também não teve nenhuma resposta.

Após vários contatos e muita insistência, devido à proximidade de expiração dos prazos para a finalização da pesquisa, chegou uma resposta vinda da Coordenação da UPA, entretanto, a Coordenadora não respondeu a nenhuma pergunta existente no roteiro, apenas enviou um e-mail informando ter lido as perguntas e que julgava que a UPA não tinha condições de contribuir com a pesquisa.

O objetivo da pesquisa era compreender o nível de conhecimento e preparo dos profissionais de saúde da UPA para o atendimento e identificação de Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual. Todas as perguntas foram elaboradas levando-se em consideração documentos como portarias do Ministério da Saúde, principalmente a portaria nº 485, que tem a função de reorientar o funcionamento do Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual no SUS, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescente, a Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violências; que é um documento de orientação para Gestores e Profissionais de Saúde. Foi levada em consideração também a vivência dos Gestores na realização de seu trabalho diário dentro da UPA, por esse motivo, também compõe o roteiro perguntas com o objetivo de identificar as capacidades e limitações no atendimento ao Público Infanto-Juvenil Vítima de Violência Sexual.

Paralelo às tentativas de diálogo com a UPA aconteceram conversas com o Conselho Tutelar e com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS. Ficou evidente que, tanto o Conselho, quanto o CREAS acompanham casos de Violência Sexual que chegam à UPA. E ainda, embora o estabelecimento aparentemente não tenha um Protocolo de Humanização no Atendimento às Vítimas de Violência Sexual, a UPA, na qualidade de estrutura que atende a urgências, segue um protocolo próprio no atendimento ao Público Infanto-Juvenil Vítima de Violência Sexual, pois os casos que chegam são denunciados conforme a obrigatoriedade e chegam ao conhecimento do Conselho Tutelar e do CREAS. Os órgãos mencionados acompanham as vítimas, que depois de atendidas na UPA, são encaminhadas para o Hospital Municipal Odilon Behrens, localizado em Belo Horizonte, Minas Gerais, que é uma das unidades referência no atendimentos a essas vítimas e que seguem o Protocolo de Humanização.

O município não possui um Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, e nem mesmo uma Rede de Atenção às Vítimas de Violência sexual formalizada, apesar disso, o CREAS reconhece que sozinho é impossível enfrentar tal violência ou prestar um atendimento adequado e humanizado às vítimas, deste modo, procura

trabalhar em parceria com o Sistema de Justiça, Polícia, Centros de Atenção Psicossocial – CAPS e Centro de Atendimento Especializado - CEMAE, escola e demais unidades de saúde dentro do possível.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fato de não ter sido possível a entrevista com a UPA traz grandes prejuízos à Comunidade Acadêmica e à População. A impossibilidade de compreender se os Profissionais de Saúde da UPA estão preparados ou não para o atendimento e identificação de Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual representa o bloqueio para o surgimento de muitos outros trabalhos acadêmicos dentro desse campo.

A identificação, mesmo que por outras fontes, de que o atendimento ao público Infanto-Juvenil Vítimas de Violência Sexual, realizado nestes estabelecimentos, não segue o Protocolo de Humanização de Atendimento já configura a oportunidade de novos estudos como, por exemplo, trabalhos de intervenção que proponham a implantação desse protocolo, o que traria muitos benefícios a todos.

A ausência de um Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes evidencia que o município não possui uma Política Pública voltada à prevenção desse tipo de violação. Isso deixa as crianças do município à mercê de danos, lesões, ou transtornos que prejudicam seu desenvolvimento (NEVES, CASTRO, HAYECK, e CURY, 2010).

A Violência Sexual contra o Público Infanto-Juvenil é um fenômeno universal, não se restringe a qualquer grupo socioeconômico, a partir daí, surge a importância dos Profissionais de Saúde na identificação precoce da submissão a essa violência. Durante o diagnóstico, alguns sinais ficam claros como, por exemplo, a gravidez sem coito permitido, doenças sexualmente transmissíveis, lacerações, hematomas, e outras lesões genitais que não possam ser justificadas por algum trauma acidental.

A dificuldade maior está em diagnosticar os sinais não específicos, e estes podem ser mais comuns, a título de exemplo, podem ser citadas alteração de comportamento e queda de rendimento escolar. A capacitação precisa ser prioritária, tanto para o diagnóstico e tratamento físico, mas também para minimizar sequelas emocionais e sociais, a ação do médico e demais membros da equipe não deve se restringir apenas ao tratamento dos agravos físicos (MONTEIRO, 2009).

É importante conhecer o quanto um profissional está capacitado para o atendimento a essas vítimas, e se os mesmos passam por qualificações constantes, conhecer a deficiência do profissional permite a oportunidade para a capacitação, nem todos os sintomas são evidentes e nem todos os indivíduos estão preparados para lidar com vítimas em elevado nível de fragilização.

O trabalho em conjunto entre Unidades de Saúde e instâncias legais, e aqui deve ter destaque o Conselho Tutelar, representa uma otimização nas assistências, pois, dessa forma, os Profissionais da Saúde terão retorno a respeito das notificações realizadas, em outras palavras, esses profissionais poderão se sentir respaldados, valorizados e recompensados pelos esforços no atendimento (MONTEIRO, 2009). Integrar uma rede é importante não somente para as vítimas, mas também para os profissionais que poderão ver o resultado e o valor do trabalho prestado às vítimas.

Ademais, reconhecer as capacidades possibilita ações que podem reforçá-las, e apontar as limitações, permite a criação de procedimentos para solucionar os problemas e dificuldades existentes, beneficiando a instituição, os profissionais, as vítimas e suas famílias.

REFERÊNCIAS

FAÇA BONITO. *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes*. Maio de 2013.

FIGUEIREDO, N. O., JUNIOR, F. R. Políticas Públicas de Saúde: Aportes para Pensar a Trajetória Brasileira. *Desafios*. 2017.

GARCIA, P. A., MACIEIRA, A., & OLIVEIRA, D. E. O Trabalho da Equipe Multiprofissional com Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual Atendidas na Unidade hospitalar. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência Marília: UNESP*, v. 20, p. 29-56. Novembro de 2017.

GALDINO, V. S., & MOCHI, T. D. Das políticas Públicas de Prevenção no Combate à Violência Intra-Familiar praticada contra Criança e o Adolescente. Em: *Políticas Sociais e Políticas Públicas I*. Rio De Janeiro: Funjap. p. 193-222. s.d.

GERHARDT, T. E., SILVEIRA, D. T. *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: UFRGS. 2009.

GRANGEIRO, G. P. *Construindo o Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes*. Passo a Passo para o Direito a Ter Direito. Janeiro de 2007.

HORA, T. D.; PAIVA, A. R. Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Campo da Saúde e a Intersetorialidade no Sistema de Garantias de Direitos. *Revista SUSTINERE*, v. 5, 296-316. jul - Dez de 2017.

IWAMOTO, H. H.; OLIVEIRA, F.; TAVARES, L.; & OLIVEIRA, L. P. A Violência Sexual Infante-Juvenil sob a Ótica dos Informantes-Chave. *Revista Eletronica de Enfermagem*, 647-654. Out/Dez de 2010.

KAUARK, Fabiana *et al.* *Metodologia da pesquisa*: Guia Prático, Itabuna: Via literarum, 2010.

KONDER, M. T.; & O'DWYER, G. As Unidades de Pronto Atendimento na Política Nacional de Atenção às Urgências. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, 525-545. 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 1991.

MAIA, J. N.; FERRARI, R. P.; GABANI, F. L.; & TACLA, M. G. Violência contra Criança: Cotidiano de Profissionais na Atenção Primária à Saúde. *Revista Rene*, 593-601. Set - Out de 2016.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria N° 2048*, 5 de Novembro de 2002. Brasília, Distrito Federal, Brasil.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria N° 485*, 1º de Abril de 2014. Brasília, Distrito Federal, Brasil.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. MORESCHI, M. T., Compilador. *Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília, Distrito Federal, Brasil. 2018.

NASCIMENTO, Cláudia Terra do; BRANCHER, Vantoir Roberto; OLIVEIRA, Valeska Fortes de. A construção social do conceito de infância: algumas interlocuções históricas e sociológicas. *Revista Contexto & Educação*, v. 23, n. 79, p. 47-63, 2008.

NEVES, A. S., CASTRO, G. B., HAYECK, C. M., CURY, D. G. Abuso Sexual contra a Criança e o Adolescente: reflexões interdisciplinares. *Temas em Psicologia*. 2010.

OLIVEIRA, S. N., RAMOS, B., PIAZZA, M., PRADO, M. D., REIBNITZ, K. S., SOUZA, A. C. Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24H: Percepções da Enfermagem. *Texto Contexto Enfermagem*, 236-244. Jan-Mar de 2015.

PAIXÃO, A. W., DESLANDES, S. F. Análise das Políticas Públicas de Enfrentamento da Violência Sexual Infante-Juvenil. *Saúde Soc.*, 19, p.114-126. 2010.

RAMIDOFF, M. L. Infâncias, Adolescências e juventudes: Direitos Humanos Políticas Públicas e Movimentos Sociais. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, 17, 219-240. 2016.

RUA, M. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos e Definições*. s.d.

SANTA GEMA, M. R. Abuso e Exploração Sexual Infante-Juvenil. *II Capacitação de Conselheiros Tutelares e de Direitos da Criança e do Adolescente*. Belo Horizonte, Minas Gerais. 25 de Outubro de 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. *Sociologias*, 20-45. 2006.

VON RANDOW, R. M., BRITO, M. M., SILVA, K., ANDRADE, A., CAÇADOR, B. S., SIMAN, A. G. Articulação com Atenção Primária à Saúde na Perspectiva de Gerentes de Unidade de Pronto-Atendimento. *Revista de Rede de Enfermagem do Nordeste*, 904-912. 2011.

PROGRAMA NACIONAL DE DOCUMENTAÇÃO DA TRABALHADORA RURAL (PNDTR): UM ESTUDO SOBRE A APLICABILIDADE, EFETIVIDADE E EFEITOS DO PROGRAMA NO MUNICÍPIO DE CAMBUÍ (MG)

Priscila Pinheiro de Oliveira

Otavino Alves da Silva

1. INTRODUÇÃO

As mulheres na condição de produtoras rurais não são informadas de que precisam se filiar à Previdência Social, declarando a atividade de segurada especial, e que necessitam juntar provas em seus próprios nomes, que comprovem o efetivo exercício da atividade rural. Essas mulheres, na maioria das vezes, não recebem assistência de quem possa realizar essa inscrição para elas ou informa-las a respeito de qual a documentação necessária, para terem reconhecidos seus direitos, quando propuserem um requerimento de benefício previdenciário na condição de segurada especial.

Assim, o presente artigo se propôs a analisar se há ou já houve aplicabilidade do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), no município de Cambuí (MG), e de que forma esse programa impactaria na vida das mulheres, produtoras rurais, da agricultura familiar.

Pretendeu-se com isso identificar se as mulheres na condição de trabalhadoras rurais, caracterizadas como seguradas especiais, têm acesso a informações e se elas têm um grau de escolaridade e perspicácia que lhes permita realizar: agendamentos via canal de telefonia; cadastros online; procedimentos para obtenção de escrituras; formulações de contratos de arrendamento, comodato, parceria e/ou meação com os devidos processos que os tornem autênticos, para exploração de atividade agropecuária, quando não possuem imóveis rurais em seus próprios nomes; inscrições estaduais; talonários de notas; notas fiscais avulsas ou eletrônicas.

Para o alcance do objetivo proposto, interpretamos o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, os artigos da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), a Lei 8213/1991, a instrução normativa nº. 77/2015, e anotamos se esses dispositivos garantiram a efetividade dos direitos previdenciários às trabalhadoras rurais, na condição de seguradas especiais.

Também coletamos informações e construímos um banco de dados, relacionando a legislação, as referências bibliográficas e as entrevistas realizadas com associadas e clientes do Sindicato Rural de Cambuí.

É de suma importância para o fortalecimento das mulheres na condição de trabalhadoras rurais, caracterizadas como seguradas especiais, o estudo do presente tema. Já que, conforme se pretende demonstrar com os levantamentos bibliográficos e com as entrevistas, essas mulheres são na maioria das vezes muito humildes, simples, com pouca escolaridade e carentes de informação, o que as impede de criarem, juntarem e guardarem documentos em seus próprios nomes que comprovem o efetivo exercício da atividade rural, pois na maioria das vezes essas documentações estão exclusivamente em nome do marido ou, em alguns casos, nem ele possui esses documentos.

Salienta-se que as mulheres rurais já têm proteção em nosso ordenamento interno através: da CRFB/88, notadamente no artigo 5º, inciso I, que estabelece que “não se deve estabelecer diferenciação entre homens e mulheres” e no artigo 7º, “que equiparou e estendeu os direitos dos trabalhadores urbanos para os rurais”, mantidas algumas especificidades; da Lei 8213/1991 que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências e pela Instrução Normativa INSS/PRES Nº 77, de 21 de janeiro de 2015, bem como os princípios fundamentais de proteção às mulheres e aos trabalhadores rurais. Ressaltamos que a referida lei e a instrução normativa citadas acima versam sobre as formas de acesso aos benefícios previdenciários, ou seja, quais documentações são exigidas, quais as formas de contribuições, quais condições devem ser preenchidas para terem acesso aos benefícios e consequentemente terem seus direitos garantidos.

Com todos esses institutos, as mulheres rurais recebem proteção, por se tratarem de minorias que têm dificultado o acesso aos seus direitos, e por isso existem leis específicas que as protegem. Pretende-se então proteger essas mulheres que, com seu labor e suor, contribuem todos os dias para a produção de alimentos que estarão presentes nas refeições de muitas pessoas.

Mas deve-se atentar para o fato de que as legislações estão em constante evolução. Assim, caso haja a aprovação da reforma da previdência, através da PEC 287/2016, podem surgir novos dispositivos, condições para complementarem ou modificarem as formas de acesso aos benefícios previdenciários.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No presente estudo é primordial definirmos o que é a trabalhadora rural, na condição de segurada especial. Nesse contexto a Lei 8213/91, em seu artigo 11, inciso VII e alínea a, traz o que podemos chamar de uma possível definição para o termo segurado especial, sendo:

a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade.

Destaca-se que, tendo em vista as atividades rurais mais desenvolvidas na cidade de Cambuí (MG), procuramos tratar apenas da atividade número um prevista na Lei 8213/91, ou seja, a atividade “agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)”. Não tratamos, portanto, do seringueiro ou extrativista vegetal, ou do pescador artesanal, tendo em vista que esse tipo de atividade é bem incomum entre os produtores rurais da região que é objeto de estudo.

Ainda no estudo do artigo 11, inciso VII, da referida Lei 8213/91, abordamos a alínea c, que estabelece que também sejam considerados segurados especiais o “cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo”. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008). E ainda procedemos ao estudo do parágrafo § 6º que versa que “para serem considerados segurados especiais, o cônjuge ou companheiro e os filhos maiores de 16 (dezesesseis) anos ou os a estes equiparados deverão ter participação ativa nas atividades rurais do grupo familiar. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)”. No entanto, por tratar-se o presente artigo especialmente sobre a mulher rural, focamos somente na figura do cônjuge, não procedendo à análise quanto aos filhos maiores de 16 anos ou equiparados.

Cumpre destacar, desde já, o que seria o módulo fiscal, segundo conceito trazido no site da Embrapa (2018):

Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de "propriedade familiar". A dimensão de um módulo fiscal varia de

acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares.

Ressalta-se ainda que em pesquisa no referido site de onde se retirou o conceito, verificou-se que o módulo fiscal da cidade de Cambuí (MG) é de 30 hectares.

Pretendeu-se ainda explicar quais documentos são aceitos e reconhecidos como comprovação do efetivo exercício da atividade rural. Esses documentos estão previstos no artigo 106 da Lei 8213/91, que estabelece que:

A comprovação do exercício de atividade rural será feita, alternativamente, por meio de: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

I – contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

II – contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

III – declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

IV – comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

V – bloco de notas do produtor rural; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

VI – notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7º do art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

VII – documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

IX – cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008).

No entanto, ao dar entrada em algum requerimento no INSS pretendendo o recebimento de algum benefício previdenciário na condição de segurada especial, em regime de economia familiar, muitas mulheres não possuem os documentos listados acima, mesmo tendo nascido, vivido e trabalhado na área rural por toda a vida. Sendo assim, ao terem seus benefícios previdenciários negados pelo INSS, elas apresentam um sentimento de inconformismo e de impotência. Não entendem o porquê de mesmo tendo trabalhado da infância até a velhice, não terem seus direitos reconhecidos, por não possuírem documentos que comprovem o efetivo

exercício da atividade rural ou ainda por já terem se desfeito deles. Nessa mesma dimensão se expressa Clayton Raymundo, em seu artigo denominado “a dificuldade dos trabalhadores rurais em comprovar a atividade rural”, ao abordar documentos necessários para comprovação da atividade rural (2016, grifo nosso):

É na comprovação do exercício da atividade rural que começa a dificuldade daqueles que laboraram anos e anos no campo sem contribuir para Previdência Social. Embora o trabalhador rural tenha tratamento diferenciado por não ter que contribuir para a Previdência tendo que somente comprovar o efetivo exercício da atividade rural, este tratamento diferenciado, que à primeira vista pode parecer um benefício, muitas vezes acaba sendo um problema de difícil resolução no que se refere encontrar documentos que comprovem a atividade rural.

Grande parte dos trabalhadores rurais no Brasil não contribui para a Previdência, pois muitos são pequenos produtores e exercem a atividade em regime de economia familiar, já outros que não possuem propriedade rural, exercem a atividade como boia frias, ou safristas, que são aqueles trabalhadores contratados no período da colheita, onde não é assinada a CTPS. Quando estes trabalhadores vão às agências do INSS a fim de se aposentarem tem seu pedido negado por falta de documentos que comprovem o exercício da atividade rural.

Reforçando esse mesmo entendimento, Gouveia e Cardoso (2017) descrevem que:

Ao mesmo tempo em que a Constituição da República reconhece como é árduo o trabalho no campo e oferece aos trabalhadores rurais a possibilidade de serem segurados especiais e aposentarem com idade diferenciada, **também impõe obstáculos como a dificuldade da comprovação deste trabalho rural** (grifo nosso).

Objetivou-se promover um estudo através de levantamentos bibliográficos e entrevistas, para verificar se ocorre ou já ocorreu a aplicabilidade do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural no município de Cambuí (MG). Nesse sentido é importante reproduzir o entendimento de professores universitários e pesquisadores pronunciados em uma carta aberta, na qual salientam que:

Entendemos que esses e outros programas, ou seja, que preveem políticas públicas voltadas à mulher rural, inclusive o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural são um importante pilar das medidas de redistribuição de renda, de redução da desigualdade social e de combate à pobreza implementadas no país nos últimos anos que, pelos resultados significativos que apresentaram no que tange à inclusão social, tornaram as políticas públicas brasileiras referências internacionais. Ademais, **promoveram avanços no desenvolvimento rural**, na garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional e no **atendimento das demandas dos grupos do meio rural historicamente excluídos da cidadania**. (KATO, 2016, grifo nosso).

Nesse mesmo sentido BUTTO e col. (2011, p. 30, grifo nosso) descrevem o PNDTR como sendo:

Um programa inovador uma vez que prevê a conscientização sobre a utilidade da documentação civil e trabalhista, além da orientação de acesso a políticas públicas para as mulheres na reforma agrária e na agricultura familiar e previdência social, emitindo, de forma gratuita, os documentos civis, trabalhistas e o acesso a direitos previdenciários.

E ainda para enaltecer a importância do tema, cabe o conceito trazido por Ávila (2016, p. 68), que se reproduz a seguir:

Assim sendo, é notória a importância que os benefícios previdenciários trazem aos idosos, ajudando no atendimento de suas necessidades básicas, no período da vida em que se encontram mais vulneráveis, com redução de sua disponibilidade para gerar a própria renda e de sua família. Desta forma, é certo que o recebimento de um benefício previdenciário ameniza as dificuldades e traz mais tranquilidade ao trabalhador rural que contará com uma renda fixa para sua subsistência e também de sua família, o que sem dúvida lhe possibilita uma vida mais digna.

Encerramos com os dizeres do relatório de gestão produzido por Freire e Cassel (2004-2006, p. 5), que diz que “sem documentos não há cidadania, e sem cidadania não é possível garantir os direitos conquistados pelas mulheres”.

3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O artigo se baseou em uma pesquisa com abordagem quali-quantitativa, de cunho exploratório. Segundo Birochi (2015, p. 56), “a pesquisa quali-quantitativa procura combinar os procedimentos metodológicos anteriores para a coleta e interpretação de dados”. Sendo assim, para alcançar o objetivo desse artigo, primeiramente realizamos um levantamento através dos mais variados procedimentos descritos a seguir sobre o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) e posteriormente realizamos entrevistas semiestruturadas conforme descrição detalhada a seguir. No que se referem aos instrumentos da pesquisa quantitativa, esses se justificam já que coletamos dados estatísticos no município de Cambuí (MG), tais como: quantas inscrições estaduais existem emitidas pela Secretaria da Receita da Fazenda, quantos cartões e cadastros existem no Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) em nome de mulheres na condição de titulares, entre outros dados.

Trata-se de uma pesquisa exploratória que, segundo Birochi (2015, p. 49-50), “proporciona ao pesquisador uma maior familiaridade com o seu problema de pesquisa”. Segundo o autor, nesse tipo de pesquisa, “o pesquisador busca formar uma visão preliminar a respeito de seu objeto de estudo”. Referida familiaridade e visão preliminar justificam-se pelo fato de um dos autores do artigo ser advogada, devidamente inscrita no órgão de classe, trabalhando no Sindicato Rural de Cambuí há cinco anos, atendendo o público alvo desse estudo, ou seja, as mulheres rurais, na condição de seguradas especiais, e intermediando todos os requerimentos administrativos de solicitações de benefícios previdenciários rurais de clientes e associadas da referida instituição.

O universo da pesquisa é o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) e utilizamos os seguintes procedimentos para atingir o objetivo da pesquisa: levantamentos bibliográficos, através de pesquisas em leis, decretos, instruções normativas, livros, jornais, revistas, jurisprudências, artigos científicos, internet, estatísticas.

O procedimento técnico utilizado foi a coleta de dados, através da qual aplicamos entrevistas que, segundo Birochi (2015, p. 105) “trata-se, em geral, de uma conversa entre duas partes: de um lado o(s) pesquisador(es) e de outro o(s) entrevistado(s)”. Salientamos que já utilizamos esse instrumento de coleta de dados em nosso dia a dia, pois sempre que há agendamento de algum benefício previdenciário nas agências do INSS, acompanhamos o associado e/ou cliente do Sindicato Rural de Cambuí, e anteriormente procuramos conversar pessoalmente e sem muita formalidade, por isso, acreditamos que o instrumento adequado seria a entrevista semiestruturada, já que apesar de possuir um roteiro, a entrevista flui a depender de cada caso, conforme estabelece Birochi (2015, p. 106), “isso significa que o pesquisador poderá omitir algumas perguntas de acordo com o contexto encontrado. A ordem das perguntas também pode variar, dependendo do fluxo da conversa”. No que se refere à seleção dos entrevistados, aplicamos entrevistas a sete mulheres que requereram aposentadoria por idade rural no município de Cambuí (MG), por intermédio do Sindicato Rural, dos anos de 2016 aos primeiros seis meses de 2018.

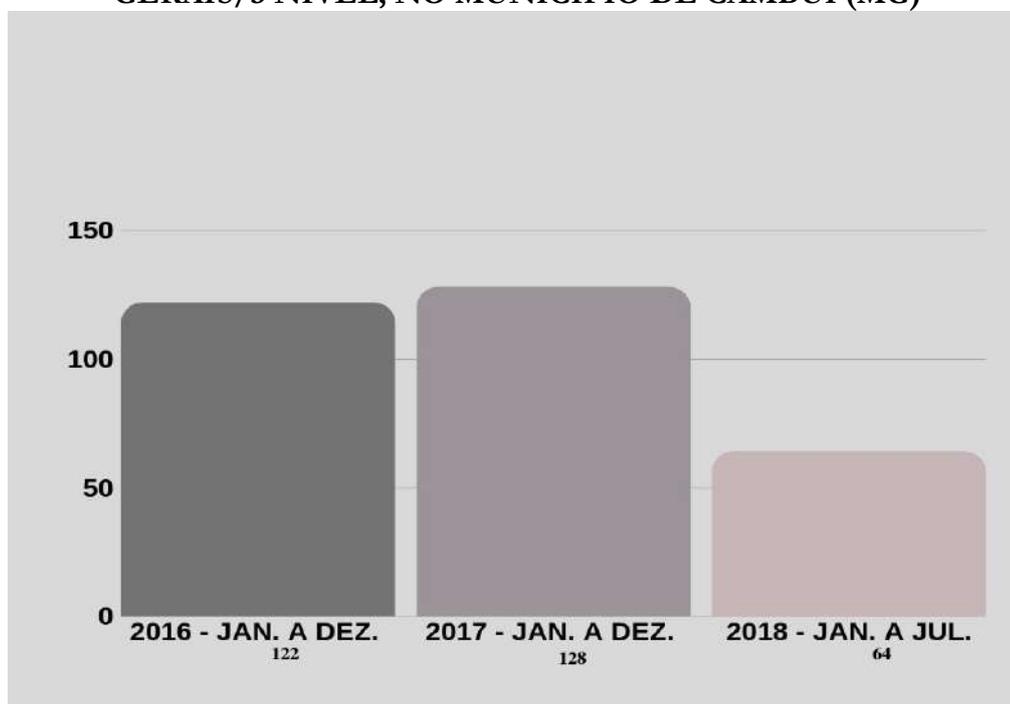
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para explicar o tema delimitado e reafirmar a importância do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), realizamos pesquisas em diversos órgãos públicos tais como: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais/3 Nível, Instituto Mineiro

de Agropecuária, Sindicato Rural, todos com escritório em Cambuí (MG), para verificar a quantidade de aberturas de cadastros distinguindo-se os homens e as mulheres na condição de titulares.

Na Administração Fazendária foi disponibilizado o quantitativo de Inscrições Estaduais (Cartões do Produtor Rural) deferidos nos anos de 2016, sendo 122 concessões; em 2017 foram emitidas 128; e nos primeiros seis meses de 2018 foram liberados 64 cartões de produtores rurais, não sendo possível fazer a distinção se concedidos para homens ou mulheres na condição de titulares.

FIGURA 1 – INSCRIÇÕES ESTADUAIS (CARTÕES DO PRODUTOR RURAL) CONCEDIDAS PELA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS/3 NÍVEL, NO MUNICÍPIO DE CAMBUÍ (MG)

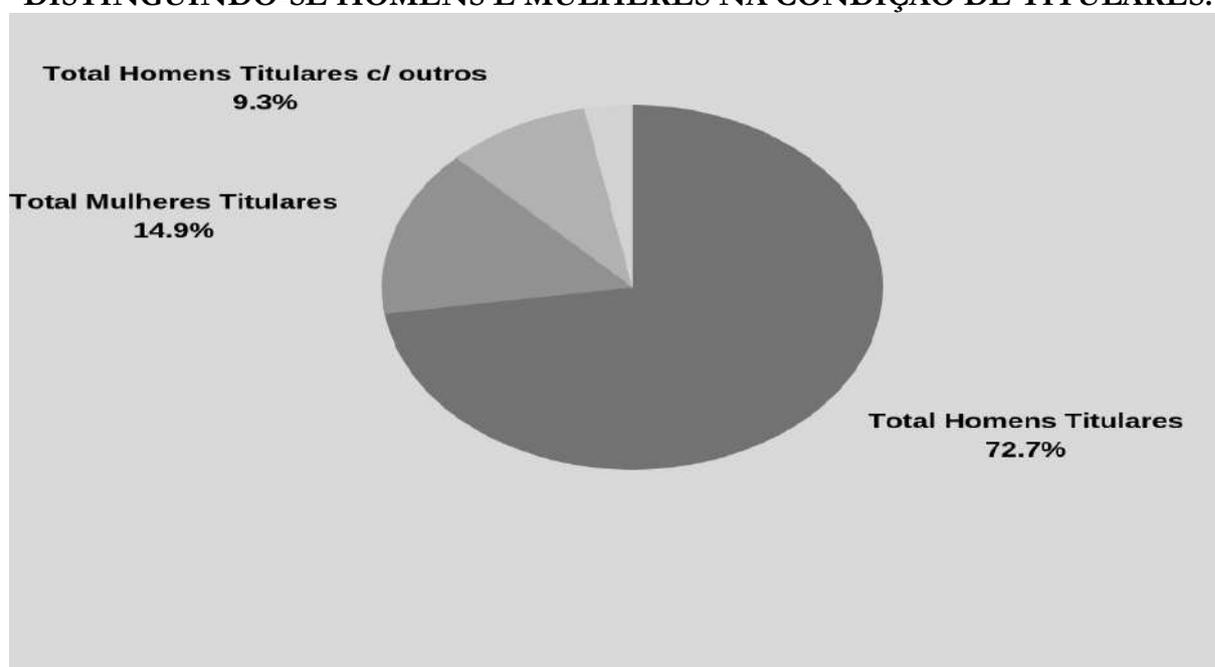


Fonte: Autores, 2018.

Ainda na Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais/3 Nível, foi disponibilizada uma planilha do Excel com dados de todas as inscrições estaduais, concedidas de 2009 até outubro de 2018, no município de Cambuí (MG), para titulares que explorem imóveis rurais mediante contratos com vencimentos previstos até 2025, nas condições de arrendatários, comodatários, parceiros e/ou meeiros. Pela análise da planilha, foi possível ainda verificar que do total geral, todas as inscrições estaduais foram concedidas a imóveis rurais com área inferior a quatro módulos fiscais, o que equivale a 120 hectares no município de Cambuí, reafirmando o demonstrado ao longo do trabalho, de que o município de Cambuí é composto em sua imensa

maioria de pequenos imóveis rurais explorados por produtores rurais, na condição de segurados especiais, que exercem a atividade rural em regime de economia familiar, sem a contratação de mão de obra permanente. Pela análise dessa planilha, foi possível fazer a distinção das inscrições emitidas com homens ou mulheres nas condições de titulares, apurando-se os resultados descritos no gráfico a seguir, sendo 72,7% das concessões com homens na condição de titulares, 14,9% para mulheres e 9,3% com homens na condição de titulares com outros, que são demais membros da família que trabalham e geram renda em uma mesma unidade produtiva.

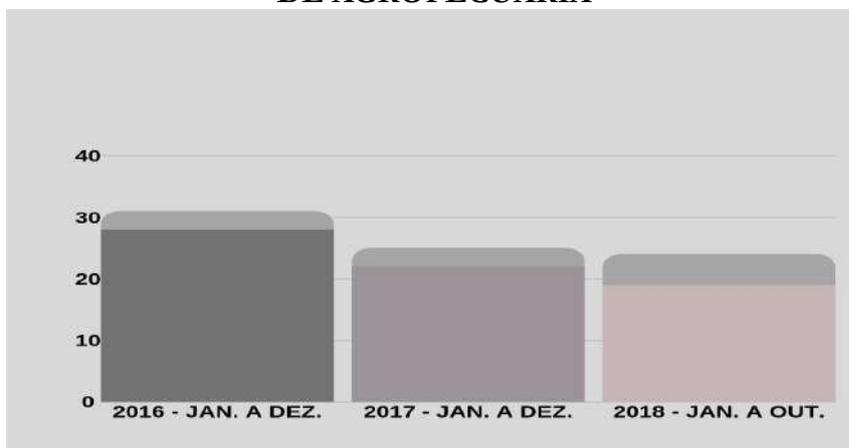
FIGURA 2 - INSCRIÇÕES ESTADUAIS (CARTÕES DO PRODUTOR RURAL) CONCEDIDAS DE 2009 A OUTUBRO DE 2018, PELA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS/3 NÍVEL, NO MUNICÍPIO DE CAMBUÍ (MG), ÀQUELES QUE EXERCEM A ATIVIDADE RURAL MEDIANTE CONTRATOS, DISTINGUINDO-SE HOMENS E MULHERES NA CONDIÇÃO DE TITULARES.



Fonte: Autores, 2018.

Dando sequência ao procedimento de pesquisa, coletamos no IMA a quantidade de abertura de cadastros no município de Cambuí (MG) e região, para o período correspondente aos anos de 2016, 2017 e de janeiro a outubro de 2018, distinguindo-se homens e mulheres na condição de titulares.

FIGURA 3 – ABERTURAS DE CADASTROS DE IMÓVEIS RURAIS LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO DE CAMBUÍ (MG), REALIZADAS NO INSTITUTO MINEIRO DE AGROPECUÁRIA



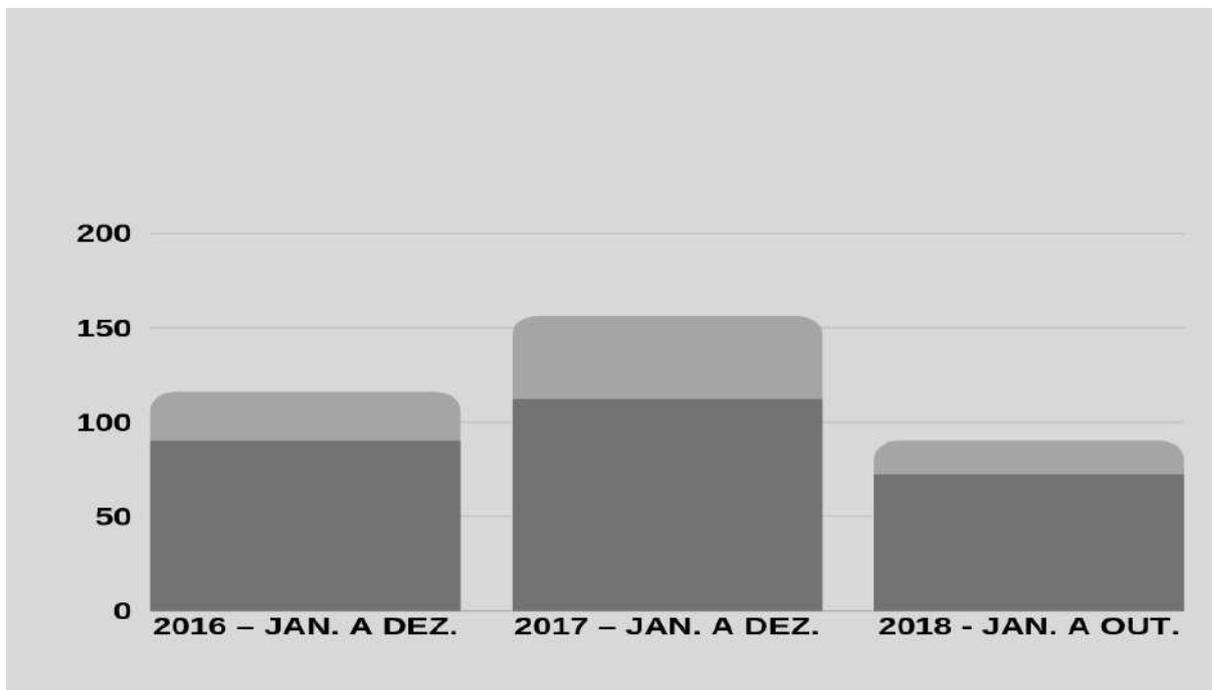
Fonte: Autores, 2018.

TABELA 1- COMPLEMENTAR A FIGURA 3

DATAS ABERTURAS DE CADASTROS	TITULARES	PERCENTUAL
2016 – JAN. A DEZ.	■ Homens	90,322%
	■ Mulheres	9,678%
2017 – JAN. A DEZ.	■ Homens	88%
	■ Mulheres	12%
2018 - JAN. A OUT.	■ Homens	79,166%
	■ Mulheres	20,834%

Fonte: Autores, 2018.

FIGURA 4 - ABERTURAS DE CADASTROS DE IMÓVEIS RURAIS LOCALIZADOS NOS MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO ESCRITÓRIO SECCIONAL DO IMA DE CAMBUÍ (MG), SENDO COMPOSTO PELOS MUNICÍPIOS DE BOM REPOUSO, CAMANDUCAIA, CÓRREGO DO BOM JESUS, ESTIVA, EXTREMA, ITAPEVA E SENADOR AMARAL



Fonte: Autores, 2018.

TABELA 2 – COMPLEMENTAR A FIGURA 4

DATAS ABERTURA DE CADASTROS	TITULARES	PERCENTUAL
2016 – JAN. A DEZ.	■ Homens	77,58%
	■ Mulheres	22,42%
2017 – JAN. A DEZ.	■ Homens	71,79%
	■ Mulheres	28,21%
2018 - JAN. A OUT.	■ Homens	80%
	■ Mulheres	20%

Fonte: Autores, 2018.

Pelas entrevistas semiestruturadas, realizadas com sete mulheres que requereram aposentadorias por idade rural, por intermédio do Sindicato Rural de Cambuí, restaram confirmadas que essas mulheres possuem pouca instrução, não tendo concluído sequer o ensino fundamental, o que dificulta os agendamentos e acessos aos benefícios previdenciários. Iniciaram o exercício do trabalho rural ainda quando crianças, basicamente dos sete até os dez anos de idade, pois já residiam na zona rural e seus pais já possuíam imóveis rurais. Afirmaram ainda que,

no momento do requerimento da aposentadoria por idade rural, todos os documentos que comprovam o efetivo exercício da atividade rural estavam em nome do marido, sendo que somente possuíam provas em nome próprio aquelas mulheres que haviam recebido partes de imóveis rurais em herança, e não souberam precisar ao certo onde haviam recebido informações da necessidade de juntada de tais provas, alegando ser provavelmente de vizinhos e ou confrontantes. Declararam também nunca terem exercido outra atividade que não seja a rural, sendo que as que exerceram e possuíam vínculos cadastrados no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) foram por um curto período de tempo e relataram que pararam de exercer a atividade urbana assim que se casaram.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise teórica, referenciada na adoção dos procedimentos metodológicos que envolveram pesquisas realizadas em diversos órgãos públicos, para a verificação da quantidade de documentos emitidos, distinguindo-se homens e mulheres na condição de titulares, bem como as entrevistas semiestruturadas, permitiram demonstrar que os documentos que comprovam o efetivo exercício da atividade rural foram emitidos em sua extensa maioria com homens na condição de titulares, em famílias que exploram uma única unidade produtiva, por se tratar de uma prática antiga, em que ainda prepondera fortemente o fator do patriarcalismo.

Os percursos dos procedimentos metodológicos adotados demonstraram também que no município de Cambuí e região, os imóveis rurais são pequenos, não ultrapassando a área de quatro módulos fiscais, explorados por unidades familiares, não havendo a contratação de mão de obra permanente, acontecendo em alguns casos a contratação de mão de obra eventual apenas para o preparo da terra para plantio ou, em sua grande maioria, a ocorrência do que costumam chamar de “troca de dia com os vizinhos”.

Foi possível reafirmar também que as mulheres rurais foram, em sua extensa maioria, nascidas e criadas na área rural e depois se casaram com pessoas que também moravam na área rural. Dessa forma, sempre exploraram a atividade rural quando solteiras, em propriedades de seus pais, e, depois de casadas, foram para propriedades rurais de seus sogros, trabalharem com os cônjuges.

Através das entrevistas semiestruturadas verificou-se também que as mulheres rurais possuem pouca instrução, com baixo nível de escolaridade, não conseguindo dessa forma realizar

agendamentos e/ou cadastros por via telefônica ou online, sem o auxílio de terceiros, ou buscar meios para obtenção de documentos que comprovem o efetivo exercício da atividade rural.

Mediante conversa informal com o gerente da agência da Previdência Social de Cambuí (MG), este afirmou acreditar que o PNDTR não tenha sido aplicado no município de Cambuí (MG).

Nesse sentido, restou demonstrado que o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) deveria ser executado na cidade de Cambuí (MG) e região, promovendo o objetivo do programa, qual seja: orientando, conscientizando, realizando cadastros, especialmente no âmbito da Previdência Social, no CNIS, declarando assim a condição dessas mulheres como seguradas especiais e emitindo documentos que comprovem o efetivo exercício da atividade rural.

Consideramos que o PNDTR e outras políticas públicas de incentivo e fomento à agricultura familiar deveriam ser melhor divulgadas e implantadas na região, por se tratarem de municípios compostos em sua maioria por agricultores familiares, caracterizados como segurados especiais, em áreas produtivas, com enorme potencial de exploração, que são explorados por pequenos produtores rurais, que tendo em vista o pouco grau de instrução, não têm acesso a todas as políticas que poderiam lhes beneficiar. Dessa forma, muitas vezes são prejudicados por falta de informação, conscientização, catástrofes naturais, pragas e ainda não têm meios para comercialização das suas produções a preços justos.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, ELISA LOPES. **A Dignificação Do Segurado Especial Por Meio Das Aposentadorias Por Idade Rural**. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/1531/1/2016ElisaLopesdeAvila.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2018.

BIROCHI, Renê. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015. 134p.

BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA INSS/PRES N° 77, de 21 de janeiro de 2015. **Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/inss-pres/2015/77.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº. 8213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 11 mar. 2018.

BRASÍLIA. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2018.

BUTTO, Andrea. **Políticas para as mulheres rurais: Autonomia e cidadania.** In: BUTTO, Andrea; DANTAS, Isolda (Org.). **Autonomia e cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.192. Disponível em: <<http://repiica.ica.int/docs/B3920p/B3920p.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2018.

Crie gráficos personalizados em poucos minutos. Disponível em: <https://www.canva.com/pt_br/graficos/>. Acesso em 16 nov. 2018.

Documentação das Trabalhadoras Rurais. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmr-doc/sobre-o-programa>> Acesso em: 03 set. 2018.

Documentos – Trabalhador rural. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/informacoes-gerais/documentos-comprovacao-tempo-contribuicao/documentos-trabalhador-rural/>>. Acesso em 11 mar. 2018.

FONTENELLE, André. **Metodologia científica: Como definir os tipos de pesquisa do seu TCC?** Disponível em: <http://www.andrefontenelle.com.br/tipos-de-pesquisa/#Pesquisa_Basica>. Acesso em: 13 mar. 2018.

FREIRE, Nilcéa. CASSEL, Guilherme. **Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural 2004 - 2006 Relatório de Gestão.** Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/I_revista_PNDTR.pdf>. Acesso em 25 ago. 2018.

GOUVEIA, Carlos Alberto Vieira de; CARDOSO, Paula Regina. **A dificuldade do trabalhador rural em comprovar a sua condição de rurícola para a concessão de aposentadoria.** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 162, jul 2017. Disponível em:<http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19105&revista_caderno=20>. Acesso em 25 ago. 2018.

KATO, Karina Yoshie Martins. Carta Aberta de Professores Universitários e Pesquisadores contra a Extinção do MDA. Disponível em: <<http://www.alasru.org/index.php/novedades/33-carta-aberta-de-professores-universitarios-e-pesquisadores-contr-a-extincao-do-mda>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

Portal Embrapa. **Módulos Fiscais.** Disponível em: <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>>. Acesso em 11 mar. 2018.

RAYMUNDO, Clayton. **A dificuldade dos trabalhadores rurais em comprovar a atividade rural. Documentos necessários para comprovação da atividade rural.** Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/49256/a-dificuldade-dos-trabalhadores-rurais-em-comprovar-a-atividade-rural>> Acesso em 25 ago. 2018.

SOBRE OS(AS) AUTORES(AS)...

ANA PAULA FERREIRA MARTINS BRUM

Pós-Graduada em Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves" - FaPP/UEMG; Graduada em Pedagogia pela UEMG.

ANDERSON CANUTO DE ALMEIDA

Pós-graduando em Gestão Pública Municipal pela UEMG; Pós-graduando em Gestão Pública pela UFMG; pós-graduado em Direito Administrativo pela UBS-UNIFEMM Business School, Sete Lagoas/MG. Bacharel em Direito. Licenciado em História. Oficial de Apoio do TJMG na Comarca de Sete Lagoas.

ANDRÉ AMORIM MARTINS

Líder do Grupo de Pesquisa "Núcleo de Psicologia sobre Educação, Paz, Saúde, Subjetividade e Trabalho (CNPq/UEMG) - Campus Divinópolis (UEMG).

ADRIANA FERNANDES LAMEIRINHAS

Pós-Graduada em Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves" - FaPP/UEMG; Pós-Graduada em Psicopedagogia pelo CEPEMG.

DÉBORA CARMELITA DE OLIVEIRA

Pós-Graduada *Latu Sensu* em Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves" - FaPP/UEMG. Tecnóloga em Processos Gerenciais pelo Instituto Federal de Educação Ciências e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG.

FABRÍCIA DE CASTRO PERES

Pós-Graduada em Gestão Pública Municipal da FaPP - Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves" / UEMG-MG.

FERNANDA DE JESUS COSTA

Doutora em Educação, Mestre em Ensino e Graduada em Ciências Biológicas.

FLAVIANA FERREIRA LOPES

Graduada em Gestão Pública pelo Centro Universitário de Belo Horizonte – UNIBH, Pós-Graduada em Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves" FaPP/UEMG.

JESSYKA DE JESUS LOPES MARTINS

Pós-Graduada em Gestão Pública Municipal da FaPP - Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves" / UEMG-MG.

JULIANA DE FÁTIMA SOUZA

Doutora (2018) e Mestre (2013) em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Gestão da Responsabilidade Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2006). Bacharel em Comunicação Social, com habilitação em Relações Públicas, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2003). Membro do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (Gestrado/UFMG). Membro da INR/WERA (International Research Network of World Education Research Association) cujo tema de

estudos é "Education policies and the restructuring of the educational profession facing the challenges of globalization". Membro do Grupo de Trabalho do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso) sobre Política Educativa e Direito à Educação. Interesse em políticas educacionais, com experiência nos temas da gestão da educação básica, profissão docente, formação docente, gestão da educação superior, internacionalização da educação superior.

LEANDRO DÍDIMO GUIMARÃES SARAIVA

Licenciado em História pela Unimontes. Pós-Graduado em Gestão de Pessoas e Recursos Humanos pelas faculdades ISEIB. Pós-Graduado em Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves" - FaPP/UEMG.

LILIAN CORDEIRO BERNARDES

Pós-Graduada em Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves" - FaPP/UEMG. Graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais.

LUANA CAROLA DOS SANTOS

Professora Orientadora da pesquisa. É também professora doutora do Departamento de Psicologia da educação e Metodologia de Pesquisa da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais.

MARCELO DO CARMO NICODEMOS GONÇALVES

Bacharel em Administração pela Universidade Newton Paiva. Pós-graduando em Gestão Pública pela Universidade do Estado de Minas Gerais.

MÁRCIA CUSTÓDIA PEREIRA

Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Orientadora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Minas Gerais. Mestre em Ciências Sociais pela PUC Minas, Licenciatura Plena em Sociologia pela FaE/UFMG e Graduada em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas- FAFICH/UFMG.

OTAVINO ALVES DA SILVA

Graduado em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da Paraíba (1969); Mestre em Educação pelo Centro Universitário Salesiano (2002); Pós-Graduado em Elaboração, Análise e Acompanhamento de Projetos Industriais pelo CETREDE/UFCE (1977); Pós-Graduado em Planejamento Contábil e Planejamento Tributário pela PUC/MINAS.

OTAVIO HENRIQUE FERREIRA DA SILVA

Doutorando em Educação na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais - FAE/UFMG. Possui Mestrado em Educação e Docência - FAE/UFMG (2016), Licenciatura em Matemática - CEFET/MG e Bacharelado em Administração - Faculdade Pitágoras de Betim. Tem experiência nas três etapas da Educação Básica, da Educação Infantil ao Ensino Médio. É Professor de Educação Superior no Curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) Unidade Ibirité. Tem como foco de estudo e pesquisa os temas: Educação Infantil, Primeira Infância, Políticas Públicas, Projeto Político Pedagógico, Cidadania, Conselho Escolar, Gestão Democrática, Gestão Escolar, Democracia, Participação Popular, Participação Social, Movimento Social, Movimento Sindical, o Pensamento de Paulo Freire e o Pensamento de Hannah Arendt. É autor do livro "Educação Infantil em Betim (1958-2016)".

PATRÍCIA ROSANIA DE SÁ MOURA

Doutora em Educação com graduação e mestrado em Psicologia. Possui mais de 12 anos de experiência na docência do ensino superior. Leciona disciplinas em Gestão de Pessoas, Psicossociologia aplicada ao trabalho e às organizações. Atua principalmente com eixos de pesquisas relacionados ao stress ocupacional, à saúde mental e trabalho, à psicologia das organizações e do trabalho e à profissão docente.

PATRÍCIA MARIA CAETANO DE ARAÚJO

Doutora e Mestre em Educação pela PUC Minas, Graduada em Pedagogia e Administração de Empresas; Profa. do curso de Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves" - FaPP/UEMG - orientadora de TCC.

PRISCILA PINHEIRO DE OLIVEIRA

Graduada em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM) – (2014). Advogada devidamente inscrita na OAB/MG 161.426 (2015) e assistente administrativa no Sindicato Rural de Cambuí (MG) desde 2013.

RENATA XAVIER

Pós-Graduada em Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” – FaPP/UEMG. Bacharel em Ciências do Estado – Faculdade de Direito/UFMG e Graduada em Tecnologia em Gestão Pública- Faculdade de Políticas Públicas – FaaP/ UEMG.

THAMIRES SOARES DOS SANTOS

Pós-Graduada em Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” – FaPP/UEMG. Pós-Graduada em Comunicação Integrada e Graduada em Comunicação Social com ênfase em Jornalismo.

WALKIRIA FRANÇA VIEIRA E TEIXEIRA

Professora Doutora em Estudos Linguísticos pela UNESP/SP, professora orientadora do Trabalho de Conclusão de Curso do curso de pós-graduação *lato sensu* em Gestão Pública Municipal da FaPP - Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” - FaPP/UEMG/MG.

