

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

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

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO - TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO

VOLUME 2

**ALINE KELLY LOPES DA SILVA
BÁRBARA ELIODORA COSTA FREITAS
CELIA MARIA DE OLIVEIRA DE CAMPOS
CRISTIANO CARDOSO DE ALMEIDA
DANIEL RAONY POTIGUARA NEVES DO VALLE
EDUARDO DALBOSCO
EVANDRO GONSALVES CHAVES
GUSTAVO CLAYTON ALVES SANTANA
IGOR PAES NUNES SARDINHA
JANAÍNA LÚCIA FEIJÓ
JÂNIO RIBEIRO
JULIANA PAULA CARVALHO SILVA
KARLA BIANKA SANTOS VASCONCELOS RAMALHO
LENIRA RUEDA ALMEIDA
LEONARDO DE SOUZA URPIA
LIANA DE QUEIROZ MELO
LUCIANO CHAVES LEAL
LUIS FERNANDO DE CARVALHO RABELLO**

**MAGNUM DE SOUZA ASSUMPÇÃO AMADO
MANOEL SARAIVA DA SILVA JÚNIOR
MÁRCIA REGINA GONÇALVES VIANA
MÁRCIA SILVA LOUREIRO
MARIA NÁUSTRIA DE ALBUQUERQUE
MARIA ROSANE TAVARES LIMA
MIRLLA KAROLINE COSTA SILVA
NILVANDA DANTAS BRANDÃO
ODIL ELIAS JUNIOR
PEDRO AMÉRICO DE SANTANA SILVA LOPES
RITA DE CÁSSIA ARRUDA FAJARDO
ROGÉRIO VIDAL
RUI ALVACIR NETTO
SANDRA MARIA SCHNEIDER
SEBASTIÃO FLORÊNCIO DA CRUZ
THEO ARAÚJO
VALDECI AUGUSTO DE OLIVEIRA
VALÉRIA DE JESUS OLIVEIRA SANTANA
WELTON MOREIRA**



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

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

DIRETORIA

Presidente | Marcio Pochmann

Vice-presidenta | Fátima Cleide

Diretoras | Isabel dos Anjos e Rosana Ramos

Diretores | Artur Henrique e Joaquim Soriano

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial | Rogério Chaves

Assistente editorial | Raquel Maria da Costa

Revisão técnica | Alessandra Atti

Projeto gráfico, editoração e capa | Patrícia Jatobá

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana

04117-091 – São Paulo – SP

www.fpabramo.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E82

Estudos em gestão & políticas públicas: curso de especialização - trabalhos de conclusão de curso - Volume 2. Alessandra Atti, Greiner Costa (Orgs.).

São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

312 p.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-5708-074-4

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

CDU 35(81) CDD 351

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

SUMÁRIO

PREFÁCIO 6

APRESENTAÇÃO 9

CAPÍTULO I

BAIXA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LEGISLATIVO MUNICIPAL 17

Pedro Américo de Santana Silva Lopes
Gustavo Clayton Alves Santana
Leonardo de Souza Urpia
Orientadora: Alessandra Felix de Almeida

CAPÍTULO II

A BAIXA ADERÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA 31

Eduardo Dalbosco
Karla Bianka Santos Vasconcelos Ramalho
Valéria de Jesus Oliveira Santana
Orientadora: Alessandra Atti

CAPÍTULO III

**BAIXA EFETIVAÇÃO DO DECRETO DO USO DO NOME SOCIAL POR
TRAVESTIS E TRANSEXUAIS NO MUNICÍPIO DE CARUARU-PE 68**

Cristiano Cardoso de Almeida
Liana de Queiroz Melo
Luis Fernando de Carvalho Rabello
Orientadora: Alessandra Atti

CAPÍTULO IV

**DIFICULDADE DE COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA
FAMILIAR NO MERCADO INSTITUCIONAL (PAA E PNAE) 97**

Odil Elias Junior
Rui Alvacir Netto
Valdeci Augusto de Oliveira
Orientador: Daniel Calbino

CAPÍTULO V

INSUFICIÊNCIA DA SUBSECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA PREFEITURA DE NITERÓI NO REPASSE DE ALIMENTOS ÀS INSTITUIÇÕES E FAMÍLIAS 114

Aline Kelly Lopes da Silva
Bárbara Eliodora Costa Freitas
Maria Náustria de Albuquerque
Maria Rosane Tavares Lima
Sandra Maria Schneider
Orientadora: Denise Paulo

CAPÍTULO VI

O DESAFIO DE AUMENTAR A COLETA DE RESÍDUOS RECICLÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LORENA-SP 138

Evandro Gonsalves Chaves
Márcia Regina Gonçalves Viana
Rita de Cássia Arruda Fajardo
Orientação: Otávio D. Souza Ferreira

CAPÍTULO VII

ÊXODO DO JOVEM DO MEIO RURAL PARA O MEIO URBANO 168

Celia Maria de Oliveira de Campos
Janaína Lúcia Feijó
Orientadora: Táli Pires de Almeida

CAPÍTULO VIII

FAMÍLIAS OCUPAM ÁREA PÚBLICA NA REGIÃO DA ISIDORA 193

Juliana Paula Carvalho Silva
Lenira Rueda Almeida
Nilvanda Dantas Brandão
Sebastião Florêncio da Cruz
Orientadora: Isabella Jinkings

CAPÍTULO IX

EPIDEMIA DE DENGUE EM CAMPINAS-SP 214

Jânio Ribeiro
Márcia Silva Loureiro
Mirlla Karoline Costa Silva
Orientador: Eduardo José Grin

CAPÍTULO X

DIFICULDADE DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA LIXO POR COMIDA (LPC) 236

Daniel Raony Potiguara Neves do Valle
Igor Paes Nunes Sardinha
Luciano Chaves Leal
Magnun de Souza Assumpção Amado
Manoel Saraiva da Silva Júnior
Orientadora: Denise de Paulo Pacheco

CAPÍTULO XI

INSUFICIÊNCIA DE ALTERNATIVAS DE TRABALHO E RENDA PARA A POPULAÇÃO EM VULNERABILIDADE SOCIAL 254

Rogério Vidal
Theo Araújo
Welton Moreira
Orientadora: Fabiola Paulino da Silva

SOBRE OS AUTORES 272

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

No início de 2013, a FPA criou o Laboratório de Gestão e Política Pública com o objetivo de desenvolver cursos e propiciar formação em Estado, planejamento, gestão e políticas públicas aos militantes, filiados e filiadas do PT. Desde então foram realizadas mais de uma centena de turmas dos quatro módulos de formação propostos: o Curso de Difusão de conhecimento; o Curso de Gestão nas prefeituras; o Curso de Especialização em Estado, gestão e políticas públicas; e o Curso de Mestrado profissional.

Esta publicação apresenta Trabalhos de Conclusão das turmas 3, 4 e 5 do Curso de Especialização. Após meses de estudo, os participantes do curso elaboraram trabalhos que podem aprimorar nosso entendimento sobre as múltiplas realidades existentes em nossas cidades e regiões, bem como sobre limites, possibilidades e exigências colocadas pelos marcos legais e culturais presentes em cada política pública.

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

Ao publicar tais trabalhos, enfatizamos o princípio de que a política e a gestão pública não sejam assuntos para especialistas, mas que cada filiado e filiada do PT pode e deve ser capaz de analisar problemas com domínio de conhecimento, e desenvolver propostas para resolver questões importantes em sua atuação política e social.

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

Marcio Pochmann
Presidente da Fundação Perseu Abramo

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

Lembrei-me desse ensinamento do mestre ao iniciar a elaboração desta breve apresentação, onde buscamos informar aos leitores e leitoras do que trata a publicação que ora chega às suas mãos: trata-se de um conjunto de Trabalhos de Conclusão de um Curso de Especialização. Este segundo

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

volume faz parte de um esforço da Fundação Perseu Abramo (FPA) que progressivamente disponibilizará, por meio de seu sítio na internet (www.fpabramo.org.br) e de plataformas de busca acadêmica, todos os trabalhos produzidos pelos participantes das diversas turmas já realizadas do Curso de Especialização Estado e Gestão de Políticas Públicas.

Como ensina o sábio Borges, não só é impossível descrever em poucas palavras o que representou o ineditismo da iniciativa inovadora do professor Marcio Pochmann, reconduzido à presidência da Fundação Perseu Abramo (FPA), ao oferecer um curso de especialização em nível de pós-graduação para os filiados e filiações do Partido dos Trabalhadores (PT), como também o conjunto selecionado dos Trabalhos de Conclusão de Curso escolhidos para essa publicação não será capaz de representar os 140 TCCs produzidos pelos concluintes aprovados nas turmas 3, 4 e 5 ao longo dos anos de 2014 e 2015, que obtiveram o certificado de conclusão.

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

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

nem a nossa inexperiência, nem a virulência com que os nossos adversários vem tratando as administrações governadas por petistas, nada pode esconder a importância deste trabalho para o Brasil”²

Apresentamos a seguir os trabalhos que compõem esse volume:

1) BAIXA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LEGISLATIVO MUNICIPAL, trabalho elaborado pela equipe composta por Pedro Américo de Santana Silva Lopes, Gustavo Clayton Alves Santana e Leonardo de Souza Urpia. Orientadora: Alessandra Felix de Almeida.

2) RESTRITA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA, trabalho elaborado pela equipe composta por Eduardo Dalbosco Karla, Bianka Santos Vasconcelos Ramalho e Valéria de Jesus Oliveira Santana. Orientadora: Alessandra Atti.

3) BAIXA EFETIVAÇÃO DO DECRETO DO USO DO NOME SOCIAL POR TRAVESTIS E TRANSEXUAIS NO MUNICÍPIO DE CARUARU (PE), trabalho elaborado pela equipe composta por Cristiano Cardoso de Almeida, Liana de Queiroz Melo e Luis Fernando de Carvalho Rabello. Orientadora: Alessandra Atti.

4) DIFICULDADE DE COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCADO INSTITUCIONAL (PAA E PNAE), trabalho elaborado pela equipe composta por Odil Elias Junior, Rui Alvacir Netto Valdeci e Augusto de Oliveira. Orientador: Daniel Calbino.

5) INSUFICIÊNCIA DA SUBSECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA PREFEITURA DE NITERÓI NO REPASSE DE ALIMENTOS ÀS INSTITUIÇÕES E FAMÍLIAS, trabalho elaborado pela equipe composta por Aline Kelly Lopes da Silva, Bárbara Eliodora Costa Freitas, Maria Náustria de Albuquerque, Maria Rosane Tavares Lima, Sandra Maria Schneider. Orientadora: Denise Pacheco.

6) O DESAFIO DE AUMENTAR A COLETA DE RESÍDUOS RECIKLÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LORENA-SP, trabalho elaborado pela equipe composta por Evandro Gonsalves Chaves, Márcia Regina Gonçalves Vianna e Rita de Cássia Arruda Fajardo. Orientação: Otávio D. Souza Ferreira.

2. Publicação da Secretaria de Organização Nacional do Partido dos Trabalhadores. Organizado por Jorge Bittar. São Paulo, 1992.

7) ÊXODO DO JOVEM DO MEIO RURAL PARA O MEIO URBANO, trabalho elaborado pela equipe composta por Celia Maria de Oliveira de Campos e Janaína Lúcia Feijó. Orientadora: Táli Pires de Almeida.

8) FAMÍLIAS OCUPAM ÁREA PÚBLICA NA REGIÃO DA ISIDORA, trabalho elaborado pela equipe composta por Juliana Paula Carvalho Silva, Lenira Rueda Almeida, Nilvanda Dantas Brandão e Sebastião Florêncio da Cruz. Orientadora: Isabella Jinkings.

9) EPIDEMIA DE DENGUE EM CAMPINAS-SP, trabalho elaborado pela equipe composta por Jânio Ribeiro, Márcia Silva Loureiro e Mirlla Karoline Costa Silva. Orientador: Eduardo José Grin.

10) DIFICULDADE DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA LIXO POR COMIDA (LPC), trabalho elaborado pela equipe composta por Daniel Raony Potiguara Neves do Valle, Igor Paes Nunes Sardinha, Luciano Chaves Leal, Magnun de Souza Assumpção Amado e Manoel Saraiva da Silva Júnior. Orientadora: Denise Pacheco.

11) INSUFICIÊNCIA DE ALTERNATIVAS DE TRABALHO E RENDA PARA A POPULAÇÃO EM VULNERABILIDADE SOCIAL, trabalho elaborado pela equipe composta por Rogério Vidal, Theo Araújo, Welton Moreira. Orientadora: Fabíola Paulino da Silva.

O Curso de Especialização em Estado e Gestão de Políticas Públicas foi realizado na modalidade semipresencial, em uma parceria entre a Fundação Perseu Abramo (FPA) e a Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

A turma 3 foi iniciada em 10 de abril de 2014 e concluída em 28 de fevereiro de 2015. A turma 4 foi iniciada em 31 de julho de 2014 e finalizada em 4 de julho de 2015. A turma 5 foi iniciada em 12 de dezembro de 2014 e encerrada em 29 de novembro de 2015. Todas as turmas cumpriram uma programação que totalizaram 408 horas/aula, sendo 106 horas presenciais e 302 horas na modalidade de Ensino a Distância. Para cada uma das turmas foram selecionados e matriculados até 300 participantes.

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

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

Até maio de 2017, o Curso de Especialização desenvolvido pela FPA abriu 11 turmas: as duas primeiras em parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP); oito turmas em trabalho conjunto com a Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e uma turma oferecida por meio do Centro Universitário Fundação Santo André. As atividades presenciais das diversas turmas do curso foram realizadas nas cidades de Belo Horizonte (MG), Fortaleza (CE), Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Santarém (PA), Santo André (SP), São Paulo (SP) e Teresina (PI).

Em todas estas experiências de formação inovadoras, um total de 3.400 filiados e filiações do PT de todos os estados brasileiros se inscreveram para participar, e destes, 1.240 concluíram o curso.

No atual momento político brasileiro, consideramos de suma importância para o Partido dos Trabalhadores (PT) a publicação deste segundo volume, de um total de cinco previstos para 2017, tendo como foco a disponibilização de estudos sobre gestão e políticas públicas por parte da FPA. Cada turma do Curso de Especialização representa um verdadeiro laboratório para experimentação e troca de experiências entre os participantes, analisando e enfrentando os enormes desafios da gestão pública brasileira, para as questões que enfrenta na resolução de problemas e demandas. É

um desafio para a ação política, social e governamental, no Brasil de hoje, em especial se relacionado ao necessário controle social e construção de novos arranjos institucionais democráticos e democratizantes.

Como afirma a professora Maria Rita Loureiro, também é muito oportuno ter “a gestão pública como tema de reflexão, especialmente hoje no Brasil, porque estamos enfrentando, a partir do golpe parlamentar que levou Michel Temer ao poder, à retomada da visão neoliberal desqualificadora do Estado. Além da imposição de programas de ajuste fiscal, do desmonte das políticas sociais (...), é fundamental estimular o debate sobre os caminhos para a melhoria da gestão pública e, sobretudo, fortalecer expectativas de que é no Estado (e não fora dele e da política) que se podem encontrar soluções para os desafios do desenvolvimento econômico e social”³.

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

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

Um Curso com tais características e espaço de realização só poderia ser desenvolvido com o trabalho de pessoas comprometidas. Destacamos o trabalho e fazemos um agradecimento especial pela dedicação demons-

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

trada à equipe de monitoria e supervisão EaD do curso nas turmas 3, 4 e 5: Alessandra Felix de Almeida, Alessandra Atti, Ana Carolina Guerra, Daniel Calbino Pinheiro, Denise Antônia de Paulo Pacheco, Eduardo José Grin, Fábio Pereira de Andrade, Fabíola Paulino da Silva, Flávia de Paula Corrêa Pavan, Isabella Jinkings, Marcelo Soares, Maria Cristian Briani, Marinava Soares Murça, Otávio de Souza, Rafael Balseiro Zin, Sanyo Drummond Pires e Táli Pires de Almeida.

Agradecemos à direção da Fundação Perseu Abramo; a Gustavo Codas, Coordenador da Área de Conhecimento da FPA; à coordenadora e equipe da secretaria de cursos: Ligia Gianni, Roberta Coimbra e Lynn Reinders; e a Ioná Gabrielle e Beth Ng pelo apoio, reconhecimento que estendemos aos demais integrantes da Fundação Perseu Abramo por toda a capacidade de trabalho que viabilizou a realização com êxito de todas as turmas do curso de especialização.

Agradecemos da mesma forma à Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas, ao prof. Dr. Renato Dagnino – coordenador acadêmico, ao corpo docente e à Secretaria de Extensão do IG/DPCT, sra. Claudia Ap. Reis da Silva, pelo compromisso com a efetivação do Curso.

Greiner Costa
Coordenação do Curso de Especialização
da Fundação Perseu Abramo

CAPÍTULO I

BAIXA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Pedro Américo de Santana Silva Lopes
Gustavo Clayton Alves Santana
Leonardo de Souza Uripia
Orientadora: Alessandra Felix de Almeida

INTRODUÇÃO

A tese do Brasil harmônico e homogêneo, ancorada em conceitos como a da “brasilidade” (FREYRE, 2005) e a da “cordialidade” (HOLANDA, 1995) – que buscam assinalar características positivas que estariam nas raízes de nossa constituição enquanto nação – ainda hoje é exposta e reproduzida.

Apresentado como um país em que a cordialidade e a coesão social superam as desigualdades e abrem caminhos, o Brasil seria de fato o lugar em que se pode assumir uma identidade universal, onde os antagonismos de classe, raça e gênero se diluem.

Na relação do poder público com a população, esta tentativa de “pasteurizar” os antagonismos da sociedade brasileira através do “mito da brasilidade”, do qual Freyre foi um profícuo propagador, por muito tempo logrou êxito em encobrir as desigualdades e, até os dias atuais, sua força pode ser percebida em certos “cuidados” de nossas elites em relação à explicitação de conflitos e diferenças. (SOUSA, 2009).

Há que se levar em consideração que a propensa igualdade formal, centrada nos princípios culturais e nas representações comuns da nação, oculta a manutenção de formas sistêmicas de marginalização, pobreza, desrespeito e o desestímulo à participação popular exercido cotidianamente por

aqueles cujos enunciados culturais, classe social e processos históricos são colocados em condições de hierarquia e externalidade aos conteúdos das representações dominantes. (SILVA, 2005).

Por mais que se escamoteie, a tensão entre as subjetividades coletivas e processos de cidadania reguladores e estatizantes, entre as aspirações existenciais e a imposição de uma identidade nacional fixa, é uma característica que acompanha o desenvolvimento da modernidade ocidental. O caso brasileiro evidencia que suas configurações institucionais respondem aos diversos contextos históricos, políticos e sociais de desenvolvimento. (DOMINGUES, 2009).

Inegavelmente, quaisquer iniciativas de democratização ou estímulo à participação popular esbarram nas bases estruturais da sociedade brasileira e em sua herança patrimonialista, em que a esfera pública, incapaz de coligar indivíduos historicamente subalternizados e discriminados, entraria no que Evelina Dagnino (2005) nomeou como confluência perversa.

Esta confluência seria a forma como referências importantes ao processo democrático são apropriadas e resignificadas pelo projeto neoliberal vigente como modo de sustentar sua ação junto à sociedade.

Segundo a autora, a crise – tão alardeada por alguns – por que passam os Estados latino-americanos, é na verdade uma crise discursiva que resulta justamente dessa confluência perversa, pois em uma ponta temos o projeto democratizante e participativo que nossos países têm experimentado – a partir do declínio dos regimes autoritários e de experiências nacionais de aprofundamento dos ideais democráticos – e, na outra ponta, encontramos o projeto neoliberal que vem a largos passos se instalando em nossas sociedades através da ação e convivência dos mais diversos atores.

Dagnino verifica que em nosso país a disputa entre esses dois projetos e a confluência perversa, que é gerada no deslocamento de sentidos que essa disputa opera, tem uma cara mais visível.

Com a constituição de 1988, a sociedade brasileira começou a vivenciar um processo de alargamento da democracia; e a previsão de se criarem os Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos três níveis de governo constitui um bom exemplo de democracia direta e participativa, em que

a sociedade civil tem controle da gestão do Estado. Tal alargamento pode ser observado através da criação não apenas dos Conselhos, mas também do Orçamento Participativo – que, apesar de não estar presente no texto da Constituição, vem sendo implementado por governos de caráter mais popular em algumas prefeituras.

Da mesma forma, toda gama de alternativas de democratização que emergem das lutas dos movimentos sociais são pilares do momento histórico pelo qual passou a sociedade brasileira a partir do restabelecimento da democracia formal na década de 1980, culminando com a ascensão deste projeto aos vários níveis de governo.

Contudo, a eleição de Collor em 1989 traz à cena a emergência de se fundar na sociedade brasileira um Estado mínimo, deslocando seu papel de garantidor de direitos para um encolhimento de suas responsabilidades sociais e a transferência dessas responsabilidades para a sociedade civil. Na verdade o projeto neoliberal usa os mesmos mecanismos de um projeto democratizante.

Ao estimular a participação da sociedade civil por meio do voluntariado ou o engajamento em ONGs, tal projeto cumpre o objetivo de transferir para a sociedade civil a responsabilidade de prover os bens ela mesma em detrimento do Estado. Este processo não é algo dado, ou seja, não nasce da noite para o dia, Evelina Dagnino chama a atenção para a trilha percorrida: para ela, “a perversidade estaria colocada, desde logo, em que, apontando para as direções opostas e até mesmo antagônicas, ambos os projetos [o democratizante e o neoliberal] requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”. (DAGNINO, 2005, p. 48).

O entendimento que fica a partir das avaliações de Dagnino (2005) é o de que há claramente uma disputa, e o que estes projetos políticos dicotômicos estão disputando são os:

[...] significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns, mas abrigam significados muitos distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos.

O que esta confluência perversa ocasiona é o obscurecimento das distinções e divergências a partir do uso de vocabulário e símbolos comuns. Este problema gera nos atores mais engajados a preocupação de que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias possa, a partir do obscurecimento das nuances entre os dois projetos, acabar servindo de escada para o projeto neoliberal, ameaçando de maneira contundente a democracia. (DAGNINO, 2005, p. 48).

Dentro deste contexto, de ainda influência das ideias homogeneizantes da brasilidade associadas à confluência perversa apontada por Dagnino, é que se processa o jogo político nos legislativos municipais das cidades brasileiras. Evidentemente a baixa participação política das populações locais é decorrente da manutenção de formas sistêmicas de marginalização dos mais pobres e da construção de um ideal de Estado sem antagonismos.

ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A forma desigual de construção de um país dificulta a perspectiva de uma gestão pública democrática, que busque de fato uma participação popular e contribua na sua estruturação, com intervenções nas quais a população possa tomar consciência de sua realidade e de seus problemas e dessa forma poder avançar na perspectiva de um novo Estado.

Percebemos que, desde a colonização no Brasil, o acesso à informação e à Educação foi excludente, pois no Brasil a diferença de cor influenciou decisivamente na construção da sociedade desigual, racista e elitista. Entretanto o rompimento destas bases excludentes deste período ainda hoje é difícil de realizar, pois mesmo passado esse processo, passado a Ditadura Militar, e o intervencionismo imperialista de forma direta, temos em nosso Estado as características enraizadas da cultura neoliberal e um Estado que se formou para beneficiar os detentores do Capital, ao passo que adentra a classe trabalhadora para manutenção e reprodução deste mesmo Estado.

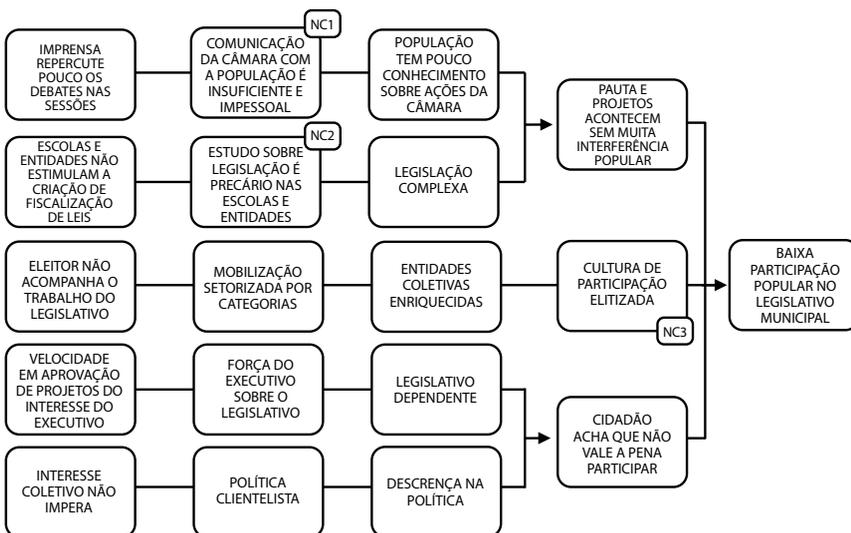
Portanto, mesmo parecendo corriqueiro e óbvio, insistir em mecanismos de participação e compreensão das estruturas de poder, partindo das Câmaras municipais, é *conditio sine qua non* para que possamos fortalecer

a rede de atuação popular e intervir diretamente na construção e execução de leis que redesenhem o Estado e naturalizem as intervenções coletivas no cotidiano da sociedade, fazendo os indivíduos se tornarem parte na consolidação de uma nova cultura política.

Outrossim, observamos que a pouca participação da população nas esferas políticas do país, em especial das Câmaras municipais, reforça o distanciamento estabelecido pelo Estado herdado entre o povo e os parlamentares eleitos, que deveriam representar e defender o interesse da coletividade. Logo, uma maior participação impõe uma visão mais efetiva sobre o exercício do poder que se estabelece nas instâncias legislativas, fazendo com que os cidadãos percebam de forma direta e indireta que tendo uma ação efetiva e organizada as massas podem interferir e redirecionar a elaboração de leis e projetos, permitindo a radicalização do processo democrático e popular.

1.1 FLUXOGRAMA

Problema: Baixa participação popular no legislativo municipal
Ator: Presidente da Câmara



NÓS CRÍTICOS

Para que possamos analisar os Nós críticos do nosso fluxograma, segundo a Metodologia de Diagnósticos de Situações, temos de perceber se O Ator que declara o problema pode atuar diretamente sobre ele. Se resolvidos, terão alto impacto sobre o problema; e ser politicamente viável, com boa relação custo-benefício.

Ao declararmos o problema “Baixa Participação Popular no Legislativo Municipal”, tendo como ator o presidente da Câmara, compreendemos as diversas possibilidades que este tema pode nos levar, principalmente que devem existir situações ou causas que fujam à nossa análise, entretanto sobre o fluxograma aplicado, conforme a Metodologia adotada, podemos fazer as análises segundo os pontos que achamos relevantes.

NC1 – Comunicação da Câmara com a População é Insuficiente e Impessoal

É possível a criação de instrumentos que permitam à Câmara Municipal se fazer mais presente e mais próxima da população. Se resolvido o nó, permitirá que os cidadãos tenham a oportunidade de conhecer mais o dia a dia dos trabalhos. Além disso, é uma demanda reprimida que será aprovada pela maioria da sociedade.

NC2 – Estudo Sobre Legislação é precário nas Escolas e Entidades

O presidente da Câmara pode realizar parcerias com entidades, órgãos, escolas e universidades, buscando ampliar o conhecimento técnico e formal sobre a legislação e assim qualificar melhor a população que poderá melhorar a forma de interferência no exercício do poder local e regional.

NC3 – Cultura de Participação Elitizada

A Mobilização/Participação Elitizada é a forma instituída de participação nos ambientes de exercício do poder político que permite que apenas

determinados setores da sociedade debatam a organização social. A mudança desta realidade segundo uma revisão desta participação visa permitir que diversas categorias e setores da sociedade debatam e proponham, aperfeiçoando o olhar para a cidade como um conjunto, como um todo.

Logo, compreende-se que os Nós Críticos estabelecidos pelo estudo da situação-problema são de fato críticos e de grande impacto sobre toda a cadeia causal que foi construída.

ÁRVORE DO PROBLEMA

Nó Crítico	Ações	Resultado das Ações
NC1 – Cultura de Participação Elitizada	1.1 – Realizar audiências itinerantes 1.2 – Manter constante convite a entidades e escolas 1.3 – Fazer sessões e audiências ampliadas sobre a cidade	1.1.1 – Mobilizar moradores dos bairros periféricos para assistir à sessão 1.2.1 – Com convite exaustivo a participação aumentará 1.3.1 – Mobilizar profissionais e estudiosos, estimulando o interesse da comunidade
NC2 – Estudo Sobre Legislação é precário nas Escolas e Entidades	2.1 – Constituir uma escola do legislativo itinerante 2.2 – Criar um parlamento juvenil	2.1.1 – Qualificar os cidadãos sobre legislação 2.2.1 – Contribuir com a compreensão da rotina e protocolos do legislativo
NC3 – Comunicação da Câmara com a População é insuficiente e impessoal	3.1 – Constituir Revista Semanal sobre as atividades da câmara municipal 3.2 – Realizar parceria com rádio local para transmissão da sessão 3.3 – Instaurar canal comunitário de TV	3.1.1 – Antecipar e debater temas a serem pautados na sessão 3.2.1 – Permitir ao eleitor saber ao vivo o que acontece na Câmara 3.3.1 – Com canal legislativo os temas serão discutidos e difundidos nas comunidades

PLANO DE AÇÃO

NC1 – Cultura de Participação Elitizada

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo	Responsável
1.1 – Realizar audiências itinerantes	Aprovar mudança no regimento interno Organizar locais onde serão realizadas as audiências Convidar a comunidade	Apoio político e cognitivo Estrutura organizacional Apoio cognitivo	Pode ser realizado em toda a legislatura com periodicidade bimestral – Iniciar em Junho de 2015	Presidente da Câmara Chefe do Cerimonial
1.2 – Manter constante convite a entidades e escolas	Refazer e ampliar a rede de contatos e mala direta Criar rotina de convites	Estrutura organizacional	Deverá ser realizado toda semana – Início Imediato	Chefe do Cerimonial
1.3 – Fazer sessões e audiências ampliadas sobre a cidade	Reunir-se com pesquisadores, estudiosos Convencer os presidentes das comissões da Câmara Convidar a comunidade	Apoio político e cognitivo	Pode ser realizado em toda a legislatura com periodicidade bimestral – Iniciar em Junho de 2015	Presidente da Câmara Chefe de Cerimonial

NC2 – Debate Sobre Legislação é precário nas Escolas e Entidades

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo	Responsável
2.1 – Constituir uma escola do Legislativo itinerante	Aprovar criação da escola do Legislativo Reunir-se com diretores de escolas e presidentes de entidades Contratar empresa ou instituição especializada	Apoio político Estruturas organizacionais e cognitivas Pessoal capacitado	Início imediato	Presidente da Câmara
2.2 – Criar um parlamento juvenil	Aprovar criação do parlamento juvenil Reunir-se com diretores de escolas e presidentes de entidades Reunir-se com entidades estudantis e associações de juventude	Apoio político Estruturas organizacionais e cognitivas	Início imediato	Presidente da Câmara

NC3 – Comunicação da Câmara com a População é Insuficiente e Impessoal

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo	Responsável
3.1 – Constituir Revista semanal sobre as atividades da Câmara municipal	Aprovar criação da revista Aprovar veiculação da revista Realização de edital/Concurso	Equipe/Empresa de comunicação	Prazo do Edital, 30 dias	Presidência da Câmara Assessoria de comunicação e imprensa
3.2 – Realizar Parceria com Rádio Local	Interlocução da assessoria com mídia local Espaço na mídia, compensação tributária	Assessor de comunicação	Prazo do Edital, 30 dias	Assessoria de comunicação e imprensa
3.3 – Instaurar canal comunitário de TV	Buscar concessão pública Locação de espaço em canal aberto	Canal aberto de televisão público	Prazo do Edital, 30 dias Contratação, 30 dias; Efetivação, 15 dias Prazo legal, concessão pública para televisão	Assessoria de comunicação

ANÁLISE DE ATORES

NC1 – Cultura de Participação Elitizada

Ação 1.1 – Realizar Audiências Itinerantes

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como Pode Contribuir?	Como Pode Prejudicar?	Como atuar em Relação a esse Ator?
Servidores da Câmara	Estrutura organizacional/ administrativa	Pouca adesão à proposta	Aderindo à proposta	Impedindo o funcionamento da estrutura organizacional	Dialogar/Estimular os servidores
Vereadores	Elaboração das pautas das atividades	Direcionamento das pautas para interesses próprios	Mobilizando sua base eleitoral	Isentando-se de participar	Reunir-se com os vereadores para executar a proposta
Reitores e Diretores de Instituições de Educação	Rede de alunos professores e pesquisadores. Além de espaço físico.	Podem não se interessar pela proposta	Mobilizando sua rede de alunos professores e pesquisadores. E disponibilizando o espaço físico	Trabalhar na contrainformação desmobilizando a comunidade e tendo desinteresse pela proposta	Convidar cada representante da área para convencimento sobre a proposta
Presidentes de Entidades (Civis e Classistas)	Rede de associados e militantes	Pouca relação das pautas com suas demandas específicas	Mobilizando sua rede de associados e militantes.		
Representantes comunitários	Rede de moradores e associações de bairros	Descrédito com a atuação legislativa e pouca participação popular	Mobilizando as comunidades locais.		

Ação 1.1 – Realizar Audiências Itinerantes

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como Pode Contribuir?	Como Pode Prejudicar?	Como atuar em Relação a esse Ator?
Servidores da Câmara	Estrutura organizacional/administrativa	Pouca adesão à proposta	Aderindo à proposta	Impedindo o funcionamento da estrutura organizacional	Dialogar/Estimular os servidores
Reitores e Diretores de Instituições de Educação	Rede de alunos professores e pesquisadores	Não há uma cultura de participação	Repassando o convite de forma constante a sua rede de relações	Não se interessarem em contribuir	Apresentar a proposta de mobilização e estimular a participar
Presidentes de Entidades (Civis e Classistas)	Rede de associados e militantes	Não há uma cultura de participação	Repassando o convite de forma constante a sua rede de relações	Não se interessarem em contribuir	Apresentar a proposta de mobilização e estimular a participar
Representantes comunitários	Rede de moradores e associações de bairros	Não há uma cultura de participação	Repassando o convite de forma constante a sua rede de relações	Não se interessarem em contribuir	Apresentar a proposta de mobilização e estimular a participar

Ação 1.3 – Fazer sessões e audiências ampliadas sobre a cidade

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como Pode Contribuir?	Como Pode Prejudicar?	Como atuar em Relação a esse Ator?
Servidores da Câmara	Estrutura organizacional/administrativa	Pouca adesão à proposta	Aderindo à proposta	Impedindo o funcionamento da estrutura organizacional	Dialogar/Estimular os servidores
Vereadores	Membros das Comissões temáticas da Câmara de vereadores	Cultura política sem participação popular	Regulamentação na atuação dos grupos de interesses, convocação de audiências	Impedindo a realização de atividades e deslegitimando	Construir uma pauta que permita todos os vereadores representarem suas comunidades
Reitores e Diretores de Instituições de Educação	Acesso a pesquisadores e estudiosos	Instituições de ensino sem interação com órgãos de governo	Auxiliar na elaboração de um projeto comum de cidade	Deslegitimando a proposta	Reunir/Debater uma proposta comum

NC2 – Análise de Atores, Estudo Sobre Legislação é precário nas Escolas e Entidades

Ação 2.1 – Constituir uma Escola do Legislativo Itinerante

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como Pode Contribuir?	Como Pode Prejudicar?	Como atuar em Relação a esse Ator?
Mesa diretora da Câmara	Recursos financeiros e Atividade legislativa	Desinteresse sobre o tema	Direcionando recursos e proporcionando a estrutura necessária	Não aderindo à proposta	Mobilizar as entidades que podem contribuir, formular uma proposta e apresentar aos vereadores

2.2 – Criar um Parlamento Juvenil

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como Pode Contribuir?	Como Pode Prejudicar?	Como atuar em Relação a esse Ator?
Vereadores	Elaboração do projeto de lei	Desinteresse com o tema	Elaborando o projeto de lei e disponibilizando a estrutura da câmara	Não aprovarem a proposta	Convencimento da importância da participação juvenil nas discussões legislativas.

NC3 – Comunicação da Câmara com a População é Insuficiente e Impessoal

Ação 3.1 – Constituir Revista Semanal Sobre as Atividades da Câmara Municipal

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como Pode Contribuir?	Como Pode Prejudicar?	Como atuar em Relação a esse Ator?
Presidente de Câmara	Pautar criação da revista	Aprovar /Reprovar	Votando a favor da criação	Reprovando a criação	Pressão popular requer informação
Assessoria de comunicação	Capacidade de realização	Conhecimento do conteúdo a ser divulgado	Composição de núcleo de informações, clareza e objetividade na informação	Seletividade na informação	Representação na criação/ elaboração da revista

Ação 3.2 – Realizar Parceria com Rádio Local para Transmissão da Sessão

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como Pode Contribuir?	Como Pode Prejudicar?	Como atuar em Relação a esse Ator?
Assessoria de comunicação	Conteúdo a ser divulgado	Decisões populares ou impopulares	Informação clara e objetiva	Seletividade na informação	Representação na elaboração

Ação 3.3 – Instaurar Canal Comunitário de TV

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como Pode Contribuir?	Como Pode Prejudicar?	Como atuar em Relação a esse Ator?
Assessoria de comunicação	Conteúdo a ser divulgado	Decisões populares ou impopulares	Formato atrativo e interativo	Seletividade na informação; Priorização de grupos políticos	Representação na elaboração
Ministério das Comunicações	Orientações e burocracia para liberação do Canal	Dificuldade de acesso	Orientando e tendo agilidade na resolução	Dificultando o acesso à resolução do problema	Marcar audiência no Ministério

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas Orientadoras	Análise
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Sim, a depender da abordagem realizada na divulgação das notícias e do dia a dia da Câmara, através da Revista, Rádio, TV, Internet, pode desenvolver uma percepção diferente da realidade.
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim, aspectos técnicos na elaboração das diversas mídias impressas, radiodifundidas, são importantes para a atratividade da população em querer continuar adquirindo informação por meio de determinado veículo. Não há implicações nos aspectos políticos, exceto para o legislador que não queira a participação popular.
3 – Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Direcionamento político da informação. Garantir representação das forças políticas e populares na realização dos conteúdos.
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Controle popular. Realização periódica de pesquisa de satisfação.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Para realizar este projeto, os recursos iniciais serão suficientes, tendo em vista que as parcerias não demandam recursos financeiros e que para os demais teremos o orçamento da Câmara municipal para realizar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho busca problematizar a participação popular, no âmbito da Câmara de vereadores, como passo fundamental para a mobilização social, a ampliação da pressão e a tentativa de uma construção de cultura política de intervenção, tentando radicalizar o processo democrático.

Como nos disse Cavalcante e Dagnino (2003), “O Estado capitalista tende a reproduzir no âmbito da sociedade, mediante processos decisórios reiteradamente enviesados, uma relação de forças políticas estáveis que favorecem as elites ‘político-econômicas’”. Sendo assim, dentro desse processo decisório, quanto mais pudermos contribuir com o acréscimo da pressão popular, tencionando nas escolhas que são feitas pelos agentes políticos que ora estão no poder, poderemos alavancar a transição do Estado herdado para o Estado necessário.

Logo, mobilizar constantemente os moradores das cidades, através de suas categorias profissionais, escolas e universidades, das suas associações comunitárias e entidades organizadas, possibilitará que a quantidade de pessoas que irão participar das Sessões e atividades formais da Câmara municipal terá um acréscimo significativo, o que naturalmente influenciará no processo de decisão deste ambiente.

Assim como dialogar constantemente com profissionais e estudiosos, estimulando o interesse da comunidade, antecipando debates importantes sobre a vida na cidade, permitindo que a comunidade tenha acesso às discussões de forma constante e com amplo espaço participativo, utilizando os diversos veículos de comunicação e interação, poderá estimular uma nova cultura política de debates, em que falar sobre as atitudes políticas e os caminhos que a cidade busca se tornará uma ação constante.

Por fim, a busca de qualificar os cidadãos sobre legislação, permitindo que jovens e adultos possam compreender a rotina e protocolos do Legislativo, com ações constantes e cíclicas de formação específica, será fundamental para o processo de reorganização da agenda decisória dentro das cidades.

Acredita-se que a resolução deste problema terá alto impacto na vida política e social da cidade, ampliando a participação social não só na Câmara de vereadores, mas também nas estruturas políticas e de poder existentes na comunidade.

REFERÊNCIAS

- DAGNINO, E. Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal. *Revista Rio de Janeiro*, n. 15, p. 45-65, 2005.
- DAGNINO, R.; CAVALVANTE, P. *O círculo vicioso da gestão pública*. 2003 (mimeo).
- DOMINGUES, J. M. *A América Latina e a Modernidade Contemporânea*. Uma interpretação sociológica. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- FREYRE, G. *Casa-grande & Senzala*. São Paulo: Global, 2005.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SILVA, J. da. *Violência e identidade social: um estudo comparativo sobre a atuação policial em duas comunidades no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Tese (Doutorado) – PPCIS/UERJ. 2005.

SOUSA, J. *Ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

CAPÍTULO II

A BAIXA ADERÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

Eduardo Dalbosco
Karla Bianka Santos Vasconcelos Ramalho
Valéria de Jesus Oliveira Santana
Orientadora: Alessandra Atti

ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A busca de um Estado efetivamente democrático, e não apenas “portador da democracia”, exige a iniciativa política de subverter a herança patrimonialista e autoritária da tradição capitalista de gestão pública inaugurando novos marcos analíticos e operacionais que promovam o exercício pleno e irrestrito da cidadania. (O’DONNELL,1981; DAGNINO & COSTA, 2013).

Este novo paradigma de gestão, para além do usufruto e conquista de direitos, deve representar uma nova relação entre Estado e Sociedade, de forma que a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas seja afiançada pelo interesse público e represente legitimamente a expectativa do conjunto da sociedade. Isso não significa a cooptação do interesse popular, mas sim a valorização da autonomia dos movimentos sociais, da ação coletiva de resistência, de mudança e a definição, por regras democráticas, da correta equação dos conflitos da sociedade. (DAGNINO, 2002; MATEOS, 2011; CLAT, 2009).

É fato reconhecer que as interfaces Estado-Sociedade vêm sendo progressivamente inovadas através de arranjos institucionais, tais como conferências, consultas, conselhos, mesas de negociação, fóruns coletivos, fóruns interconselhos, ouvidorias, centrais de atendimento, plataformas

interativas em ambiente *web*, governo eletrônico, orçamento participativo ou mecanismos de acesso à informação. (VAZ & PIRES, 2011). Todos promovem a participação social, a transparência e a democratização das arenas decisórias, enfrentando as bases características do Estado autoritário, como a coação e a dominação ideológica.

As novas interfaces também oportunizam a renovação do conceito de avaliação governamental, produzindo um ambiente democrático de opinião e participação ativa da sociedade, antagônico ao espetáculo virtual e manipulador da opinião publicada. Esse fator contribui para uma nova gramática de gestão e uma nova percepção da política que ajuda a consolidar o Estado social. (FERNANDES, 2014).

Mesmo que tenha havido esse significativo avanço democrático no último período, observa-se que essa participação ainda não atingiu sustentabilidade, escala suficiente e padece de limitações deliberativas, o que desmobiliza a própria participação da sociedade.

A desmedida reação ao decreto governamental nº 8.243 de 23 de maio de 2014 que procurava criar a Política Nacional de Participação Social em 2014 foi uma amostra da relevância e da envergadura deste confronto. O campo conservador busca de todas as formas preservar a cultura oligárquica do Estado, fato que mantém desigual a solução do conflito distributivo do valor do trabalho e da alocação da riqueza social. Mesmo que já seja prática usual e legal em outros países, como Estados Unidos, França, Espanha, Suíça ou Portugal, o avanço da participação social está sendo praticamente interdita no Brasil com a oposição ao decreto da presidência. (BRESSER, 2014).

É preciso entender que a participação social não apenas corrobora a legitimidade da decisão política, como também fortalece o papel do Estado na articulação e ordenamento da complexidade de relações sociais em seu território. (SANTOS & SILVEIRA, 2010). Isso permite que a prerrogativa estatal de definição da identidade coletiva seja executada com base no interesse público, alimentando com sucesso o conceito de credibilidade do Estado Democrático. (ROCHA, 2011; O'DONNELL, 2004; BRASIL, 2014).

De outra parte, ampliar a participação social exige a criação de instrumentos operacionais que permitam o acesso pleno às informações das

atividades estatais. Nesta direção, a participação como controle social tem se revelado oportuna ferramenta de combate à corrupção e à prevaricação dos agentes públicos, favorecendo a boa prática na gestão pública e a eficiência administrativa, adquirindo já relativo consenso como paradigma da administração pública e integrando conceitos como governança e *accountability* adotados por organismos internacionais como o Banco Mundial. (CONSAD, 2008; CLAD, 2009, MATEOS, 2014).

A participação social é decisiva na agenda democrática, pois legitima a tomada de decisões, reduz a discricionariedade autoritária e a suposta independência funcional da burocracia, além de dificultar e constranger a cooptação do Estado pelos poderosos conglomerados econômicos desterritorializados.

Identificando os nós críticos da participação social, podemos planejar uma intervenção afirmativa na reversão da cidadania e da democracia de baixa intensidade e do Estado de Direito “truncado” que ainda prevalecem em nossa sociedade, sobretudo derivados da herança autoritária. (O’DONELL, 1981; SANTOS & AVRITZER, 2002; SANTOS, 2002).

Por isso, a baixa aderência da participação da sociedade na gestão pública é um problema que merece e precisa ser enfrentado.

1.1 FLUXOGRAMA

Problema: Baixa aderência da participação social na gestão pública

Ator: Presidente da República



NÓS EXPLICATIVOS

Mesmo que tenhamos inúmeros e dignos exemplos de resistência política e enfrentamentos sociais, podemos identificar na sociedade brasileira elementos de expectativa e apassivamento diante das ações tomadas pelos gestores do Estado. Essa feição de subalternidade, imposta pela violência coercitiva aos setores populares, é originária de um Estado herdado, clientelista e autoritário, onde segmentos abastados privatizaram a gestão pública e dominaram a burocracia estatal para atender seus próprios interesses. (FAUSTO, 2011; TAVARES, 2000, ORTIZ, 2013).

Em *web-aula* da Fundação Perseu Abramo/UNICAMP, a professora Iole Ilíada também denuncia:

O Estado foi totalmente apropriado pela classe dominante, de forma autoritária e pouco permeável à participação das classes pouco favorecidas. O Estado, mesmo quando beneficiava a classe trabalhadora, atendia pequena parcela e foi feita de forma autoritária, inclusive o modelo sindical. Todas as mudanças, da colônia para a monarquia, para a República, abolição da escravatura, a passagem da economia agrária para a industrial, foi na verdade uma revolução passiva e conservadora, promovida pelas próprias elites. (ILÍADA, 2014)

A ideologia da dominação apassivadora, e sua consequência, uma participação social residual e de baixo protagonismo político, foi uma constante na oligarquização do poder.

Analisando os ciclos históricos do país e o papel da Educação, o professor Eduardo Pereira Tadeu denuncia que os processos educacionais, notadamente de caráter conservador e elitista, foram sobejamente dirigidos para a reprodução das condições de dominação das próprias elites e estiveram sempre subordinados ao modelo econômico. (TADEU, 2001).

Contrariamente ao senso comum que denuncia a ineficiência do Estado, verdadeiramente podemos perceber que o aparato funciona diligentemente para atender interesses dominantes, especialmente para manter e am-

pliar a lógica de acumulação do sistema capitalista e barrar as demandas sociais da agenda política. (COSTA & DAGNINO, 2013).

Para um governo democrático, a baixa aderência da participação social é um problema que impacta diretamente na qualidade da democracia e no alcance social das políticas públicas.

O conceito de política hoje é visto de uma maneira bastante deturpada pela sociedade, ligada apenas a questão partidária e ao usufruto dos cargos eletivos. No entanto, a participação social é literalmente a possibilidade dos sujeitos viverem harmoniosamente em sociedade, contribuindo livremente para as decisões de interesse coletivo. Essa contribuição parte das relações entre a própria sociedade e destas com o Estado, seja direta ou indiretamente. Para além do voto, precisamos entender a política na concepção aristotélica em que a própria natureza humana exige a vida em sociedade, nos transformando em “animais políticos”. Participar é fazer política. Uma gestão de esquerda deve conscientizar, estimular e fomentar a organização da população para a participação, e seus gestores precisam estar preparados para incorporar novos atores sociais nas políticas públicas, o que garante maior acerto nas escolhas, pela participação e pelo compartilhamento coletivo das decisões.

O primeiro nó explicativo do problema identificado, da baixa participação, deriva justamente da característica autoritária do sistema político brasileiro. A dominação excludente do Estado determinou a centralização da capacidade de decisão do governo, situação que impermeabiliza a agenda decisória, afastando os interesses encobertos e latentes da sociedade. (CAVALCANTI, 2012).

A histórica concentração do poder não permite que a participação social seja encarada natural e culturalmente como um direito, condição que acaba produzindo um simulacro de participação democrática, figurativa, sem qualquer capacidade deliberativa e, por isso, não alimentando o círculo virtuoso da participação como ampliação e confirmação de novos e insurgentes direitos políticos e sociais. O autoritarismo construído pela indisponibilidade de informação à população em geral é provocado pela ausência de uma informação completa e coerente sobre como funciona o processo

político – papel que o Estado democrático pode desempenhar afirmativamente – e também pelo exercício seletivo do Estado na blindagem da arena decisória, utilizando a burocracia para transformar decisões políticas em técnicas, de acesso restrito ou inacessível aos setores populares.

Sem incentivo para a mobilização e a participação da sociedade numa agenda afirmativa de direitos, considerados como ameaça pelas elites, não se fomenta o surgimento de novos sujeitos e lideranças da sociedade. A professora Conceição Tavares chega a denominar esse fenômeno como “medo do povo” presente em nossas reformas burguesas. (TAVARES, 2000).

De outra parte, a centralização governamental e o histórico de desmandos também afetam o processo decisório, tanto no que se refere à formulação e elaboração de políticas públicas, que ficam reféns da burocracia do aparelho estatal, como também as demandas sociais acabam não sendo monitoradas, sendo ignoradas, excluídas ou boicotadas pela agenda.

Mesmo as ações realizadas pela decisão intervencionista e centralizadora não têm seus resultados suficientemente avaliados pela sociedade. Seus impactos deixam de ser apropriados como uma conquista da sociedade, o que empobrece a qualidade política da democracia.

A descontinuidade e a fragmentação administrativa do Estado herdado, com a especialização de ilhas desconexas, com conflitos e sobreposições, mormente com controles enfatizando os processos, e não os resultados, patrocinam dispositivos de participação sem racionalidade, contraditórios, parciais e com prejuízos para a plena participação dos usuários das políticas públicas. A ausência de disponibilidade integral das informações necessárias prejudica a capacidade do cidadão de participar e de decidir. (WAISSBLUTH, 2003).

Para finalizar, o isolamento burocrático do Estado diante da dinâmica social produz o fenômeno do “sofrimento organizacional”. A cultura herdada hegemoniza uma reação conservadora e autoritária diante da tensão do novo, sobretudo porque o serviço público e o servidor estão despreparados para a inovação da participação social. Com a máquina blindada pela tradição e o servidor sem treinamento, sistemas e recursos metodológicos para recepcionar as demandas vivas da sociedade, temos como resultado

uma baixa participação da sociedade na gestão e uma tensão reativa do serviço público. (NOGUEIRA, 2004).

Identificação dos nós críticos

Pela Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS), um nó crítico (1) deve ser um “centro prático de ação”, passível de intervenção, (2) se resolvido, ter “impacto” objetivo na solução do problema, e (3) representar uma “relação custo-benefício” favorável e relevante. (COSTA & DAGNINO, 2013).

Neste sentido, identificamos cinco nós críticos no diagnóstico do problema da baixa aderência da participação social na gestão pública:

NC1 – A ausência de reconhecimento da participação social como um direito da cidadania e um dever constitucional, elemento que alimenta uma hegemonia apassivadora da sociedade, não permite uma dinâmica incentivadora para ampliação da agenda, a participação de novos sujeitos sociais e o empoderamento de instâncias de democracia direta; baixa consciência social em relação à resolução compartilhada dos problemas, ou seja, ter noção de que os problemas coletivos podem ser bem resolvidos com debate e cooperação entre os atores sociais.

NC2 – ausência de monitoramento de demandas sociais: não internaliza no governo um interesse coletivo ou uma demanda social passível de compor a agenda decisória de políticas públicas; mesmo identificando grandes avanços no período, precisamos reconhecer que deliberações de conferências sociais nem sempre foram recepcionadas com prioridade pelo governo e muitas delas tiveram sua legitimidade questionada e acabaram barradas pelo Congresso Nacional ou por instâncias executivas, o que frustra e decepciona a participação social; o Estado não internaliza na gestão a compreensão de que as políticas públicas têm maiores chances de dar certo se forem construídas e debatidas coletivamente, atendendo as prioridades colocadas pelos atores sociais e contribuindo assim para a construção da identidade Estado/sociedade.

NC3 – A ocorrência de dispositivos de participação não integrados, difusos, conflitantes ou inexistentes na gestão pública; fato que impossibilita a

participação plena e a interatividade do cidadão com o hermético mundo técnico da burocracia estatal; muitos dispositivos funcionam sem nenhum incentivo ou estrutura.

NC4 – Baixa transparência das informações necessárias para garantir um papel ativo da participação cidadã na democracia de maior intensidade, e;

NC5 – A falta de preparação do serviço público para receber a participação social: como setor protagonista do acolhimento das demandas oriundas da participação social, o despreparo do servidor e da máquina administrativa gera um ambiente hostil às demandas da sociedade; a descontinuidade da política pública ocasionada pela mudança partidária de governos e a falta de profissionalização da máquina administrativa também ocasionam ruptura de experiências e perda de conhecimento e práticas de participação acumuladas.

No contexto apontado, os cinco nós críticos apresentam condições objetivas de intervenção que impactariam diretamente no problema apontado, através de medidas saneadoras e efetivas que incentivam a participação social na gestão pública.

Entende-se, pela análise, que o enfrentamento dos nós críticos sugeridos proporcione ganho em escala na participação, permitindo o acesso do cidadão, de forma completa e qualificada, em todas as fases das políticas públicas: formulação, execução, monitoramento e avaliação.

A superação dos nós críticos tem efeito sistêmico sobre o problema, concorrendo igualmente para que os nós explicativos relacionados à cultura política autoritária e excludente, de intervenção mais complexa e menos tangível, também sejam atingidos.

Análise dos Nós Críticos

NC1 – Participação como direito

O literato José Saramago chama de “democracia sequestrada, condicionada, amputada” o poder eleitoral limitado do cidadão ou a ilusão de que o voto, eleger ou destituir governos, seja o verdadeiro conceito de democracia. Para o intelectual, o cidadão vota e depois não participa e não decide

sobre as políticas públicas. Como “uma santa de altar da qual se espera milagres”, a democracia torna-se apenas uma referência ilusória, porque as verdadeiras decisões são tomadas pelas organizações não eleitas pela população. O autor refere-se aos conglomerados econômicos e agências globais que ultrapassam as prerrogativas políticas dos Estados nacionais. (SARAMAGO, 2008).

A regularidade do ato de votar não faz do ambiente político representado uma arena efetivamente representativa da dinâmica social. Essa “opacidade da democracia” ocorre em nosso país e é uma das heranças do Estado autoritário. (GENRO, 2014).

Analisando a obra de Evelina Dagnino (2002), a professora Cibele Saliba Rizek nos mostra que esta situação é produto de uma sociedade hierárquica e excludente que tutelou pela violência as demandas sociais. O que a autora chama de “partilha do poder” ou a negociação democrática da agenda decisória foi historicamente interdita pelos interesses hegemônicos da dominação. Rizek afirma que o Estado brasileiro é resistente ao que denomina de “impulsos de participação”:

O autoritarismo brasileiro, que envolve o campo das relações sociais e das representações culturais e simbólicas, constitutivas das visões excludentes da sociedade e da política, é um obstáculo crucial e, ao mesmo tempo, o grande objeto de confronto. (RIZEK, 2003)

Para Bresser Pereira, a reação ao decreto governamental que procurava criar o sistema de participação social foi uma tentativa dos setores tradicionais de limitar a qualidade da democracia brasileira, reduzindo-a ao conceito mínimo de eleição de representantes. Para o autor, o conceito liberal de democracia como “governo do povo” é insuficiente para representar o novo período histórico em que os direitos sociais e políticos exigem uma nova interface sociedade/Estado.

Para Bresser: a democracia participativa é uma forma de se contrabalançar a pressão antidemocrática dos *lobbies* na defesa de pleitos que geralmente conflitam com o interesse público. (BRESSER, 2014).

Por outro lado, o professor Boaventura Sousa Santos diz que precisamos reinventar a democracia. Essa reinvenção democrática exige a transformação do Estado nacional em um movimento social, com a repolitização da arena pública, em que a própria sociedade decidiria competitivamente a disputa pelos bens da “legitimidade, bem-estar econômico e social, segurança e identidade social, síntese que recebe o nome de democracia redistributiva”, hoje uma prerrogativa do Estado. Francisco de Oliveira também se atém ao conceito de valorizar a política como antídoto ao que denomina como a assimetria entre a sociedade e o poder econômico. (BOAVENTURA, 2002; OLIVEIRA, 2003).

Ou seja, a evolução da democracia exige que a participação seja mais do que o exercício de escolher episodicamente representantes políticos e passe a ser encarada como um direito inalienável da cidadania decidir sobre todas as questões que lhe dizem respeito. Não é demais lembrar que o primeiro artigo da Constituição Federal de 1988 afirma: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, CF, Art. 1º, parágrafo único, 1988). Antes disso, na Declaração Universal dos Direitos do Homem proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, no seu artigo 21, diz que “Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”, que “Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país” e que a “A vontade do povo será a base da autoridade do governo”. (ONU, §§ 1º, 2º e 3º do Art. 21, 1948).

Enfatizando o conceito de democracia direta, pesquisadores do IPEA, em texto publicado na *Revista Carta Capital*, mostram que os “espaços de participação permitem a incorporação de uma pluralidade de atores sociais nos processos decisórios sobre as políticas, não se restringindo apenas aos grupos sociais com influência sobre os atores políticos tradicionais” e que a participação é importante para o “aprofundamento da democracia no Brasil, na medida em que permitem que os cidadãos tenham canais de diálogo com o Executivo federal e monitorem as atividades da administração pública”. (PIRES; CRUXÊN & ALENCAR, 2014).

Celso Daniel também é claro na defesa da participação deliberativa: a radicalização da partilha do poder, objetivo de uma gestão democrática, envolve necessariamente conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão, e não apenas consulta. (DANIEL, 1994).

Para isso, é preciso produzir incrementalmente mudanças na cultura política e na gestão pública, inaugurando formas inéditas de transparência das informações, irrestrito domínio público das agendas decisórias do Estado e subordinação do poder de decidir aos desígnios e vontades da população. É não se contentar com os avanços já instituídos e ter a coragem de inovar, experimentar, aprofundar o diálogo e ampliar o projeto democrático que poderá evitar retrocessos e fortalecer a concepção participativa da democracia. (BRASIL, 2014).

NC2 – Monitoramento

A participação somente será efetiva se houver uma mudança na interface sociedade/Estado, fazendo com que as demandas da sociedade sejam incluídas na agenda decisória. Consideramos *interface* como uma espécie de canal relacional em que a participação social encontra formas diferenciadas de dialogar com o Estado sobre a definição de políticas públicas. (PIRES & VAZ, 2012).

Essa expectativa de que a interface tenha efetivas atribuições consultivas, de corresponsabilização ou de cogestão exige que a pauta das arenas decisórias recepcionem as demandas da sociedade, segundo pacificado até por organizações internacionais. (CLAD, 2009).

A ausência desta recepção prejudica a capacidade de planejamento governamental por negligenciar conflitos encobertos e latentes, referendando apenas os interesses das elites dominantes no perverso ciclo de reprodução da dominação oligárquica já referenciada. A equação não equilibrada da agenda em conflito, por outro lado, pode afetar a própria governabilidade dos projetos eleitos.

Importa, portanto, que haja adequados instrumentos de monitoramento institucionais das demandas sociais de forma que as reivindicações não sejam sugeridas exclusivamente pela força da mobilização social, como

uma pauta estranhada na rotina de decisões do poder político e administrativo. Tão mais produtivo será o diálogo para viabilizar as demandas da sociedade quando o próprio Estado estiver sapiente da tensão social por novos direitos e internalizar adequadamente as reivindicações como uma pauta propositiva de avanço da cidadania ativa. (BENEVIDES, 1994).

O sistema de informações gerenciais do Ministério do Planejamento (SIGPLAN), mesmo limitado, foi um avanço para o acompanhamento e monitoramento das políticas estratégicas desenvolvidas a partir do Plano Plurianual (PPA). Mas é importante que também exista uma mesa de monitoramento governamental, conforme proposto no sistema nacional (Decreto 8.243/2013) que internalize politicamente a pauta da sociedade e prepare um ambiente de negociação para discutir e viabilizar ou não este interesse social.

Essa condição impacta na cultura do insulamento burocrático fazendo com que o contexto social componha o processo administrativo, tradicionalmente esgotado em si pela ênfase da burocracia nos processos. Trata-se, efetivamente, de uma mudança transformadora na cultura do serviço público e da própria conformação legal do Estado.

O posicionamento do Governo Federal é categórico sobre a importância de ouvir a sociedade: ao criar mecanismos formais para que as demandas sociais possam ser ouvidas pelo poder público, as instituições representativas se tornam mais capazes de responder de forma satisfatória aos desafios trazidos pela sociedade, renovando sua legitimidade perante os cidadãos. (BRASIL, 2014).

Não por outro motivo, a presidente Dilma Rousseff, quando encaminhou a proposta regulamentadora do “Sistema de Participação Social e o Compromisso Nacional pela Participação Social”, defendeu que:

A Política Nacional de Participação Social orientará os órgãos e entidades da administração pública federal para melhor utilização das diversas instâncias e mecanismos de participação social existentes, permitindo um maior grau de aderência social às políticas públicas, e contribuindo também para o aumento da transparência e da eficácia da administração pública. (Exposição de motivos do Decreto 8.243/2013).

NC3 – Dispositivos conflitantes

Hoje a participação social é composta por numerosas interfaces socioestatais que promovem a democratização da máquina pública. Em 2010, de acordo com o Sistema de Informações Gerenciais do Ministério do Planejamento (SIGPLAN), 92,1% dos programas governamentais tinham algum tipo de interface social e 89,3% dos órgãos governamentais patrocinavam a participação social através de alguma modalidade de interface. (PIRES & VAZ, 2012). Dados do IBGE de 2012 mostram que 99% dos municípios brasileiros dispõem de conselhos em áreas de políticas públicas, como saúde e assistência social. (AVELINO & SANTOS, 2014).

Esse fenômeno, embora representativo, não atinge escala suficiente para lograr uma hegemonia duradoura como método. Organizar um sistema de participação social é uma condição elementar para que essa manifestação social seja realmente efetiva, redundando no aprimoramento da política pública, como ação efetiva de governo que impacta na vida do cidadão. (CAVALCANTI, 2012).

Dos conselhos gestores, ouvidoria, reuniões por grupos de interesses, consultas públicas, conferências e audiências públicas, além dos sistemas de ouvidoria e atendimento ao cidadão, temos uma diversidade de formas participativas que precisam ser organizadas racionalmente na direção do seu máximo aproveitamento. A participação efetiva do cidadão e a materialização de sua mobilização através do sucesso de uma política pública é a melhor maneira para sedimentarmos a democracia de alta intensidade reivindicada por Boaventura de Sousa Santos (2002).

A consolidação do método democrático da participação passa por esse novo arranjo institucional em que o Estado recebe dialogicamente as demandas da sociedade e produz resultados legitimados pelo atendimento das necessidades sociais.

A organização da diversidade dos dispositivos de participação envolve o que Carlos Matus chama de lidar com as “variáveis que o governante controla em relação àquelas que não controla”. (MATUS, 2007).

O controle de uma variável assegura maior capacidade para o governante produzir os resultados, mesmo com o componente de “aposta” que en-

volve agir em um mundo em que ele não controla completamente. “Aposta” significa jogar o jogo social com limitações de informações e recursos entre os jogadores, o que torna incerto o seu resultado. Isso implica uma abordagem flexível e compreensiva na elaboração dos planos estratégicos.

O articulista Fernando Filgueiras, do Fórum de Interesse Público, é enfático na abordagem do papel da informação na legitimidade do Estado:

Já se sabe que a informação é muito relevante para definir os rumos e as estratégias do desenvolvimento. E, mais do que isso, é fundamental para estabelecer os vínculos de legitimidade da ação do Estado na sociedade. Sem informação, organizações e gestores não conseguem definir os projetos e programas fundamentais para atacar os problemas fundamentais da sociedade. Sem informação, também não conseguem transparecer para a sociedade suas ações, resultando em um insulamento burocrático do Estado que fica passivo às reações e humores da sociedade, não alcançando legitimidade que assegure a autoridade do Estado. (FILGUEIRAS, 2012)

Ou seja, o pressuposto para o acerto da ação governamental e sua própria legitimidade exige uma ferramenta administrativa sistêmica, planejada, com gestão organizada das variáveis em jogo.

NC4 – Transparência

Nos últimos 12 anos, o Brasil avançou enormemente em dispositivos de transparência pública. Foram criados o Portal da Transparência, o Sistema Informatizado de Convênios (SICONV), a plataforma do governo eletrônico (e-gov), a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), a Lei do conflito de interesses na administração pública (12.813/2013), leis que visam impedir a corrupção no ambiente político, tais como a Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), a Lei que pune os corruptores (12.846/2013), o voto aberto em sessões do parlamento (EC 76/2013) e uma série de mudanças institucionais como a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social,

a Controladoria Geral da União, Ouvidorias, Centrais de Atendimento aos Usuários, Carta de Serviços ao Cidadão e de mecanismos de fortalecimento do pacto republicano, com a independência dos Poderes e a autonomia de órgãos como a Polícia Federal, Tribunal de Contas e Ministério Público.

Temos hoje cerca de 60 conselhos nacionais, 60.000 conselhos municipais e, nos últimos 12 anos, foram realizados 97 conferências nacionais mobilizando mais de sete milhões de brasileiros. (BRASIL, 2014).

O vicejo da transparência, entretanto, ainda padece de alguns limites. Em outro texto, o articulista Filgueiras critica o que chama de “atual histeria ética da transparência como burocratização dos controles públicos” e vai além, afirmando que “apesar das diferentes inovações que foram promovidas nos controles públicos no Brasil democrático, elas ainda carecem de um sentido de integração sistêmica” e que devemos: “alimentar um sentido de publicidade da gestão estatal, capaz de transcender a simples ideia da vigilância sem direção a uma combinação de uma concepção mais sólida de eficiência da gestão com a probidade na vida pública”. (FILGUEIRAS, 2011).

Ou seja, o Estado brasileiro precisa se publicizar organizadamente, disponibilizando as informações para o controle social e para que a população tenha condições objetivas de participar da formulação de políticas públicas. (DAGNINO, 2002).

Referindo-se ao controle social, o especialista em orçamento público Lúcio Evangelista afirma em sua dissertação, com propriedade, que transparência e controle social seriam as faces de uma mesma moeda:

[...] o alcance pleno desse direito, no qual o cidadão interfere e fiscaliza as ações governamentais, em praticamente todas as áreas sob a ação e tutela do Estado, requer a contrapartida governamental no sentido de facilitar o acesso aos dados e informações geradas no âmbito público, além de imprimir esforços para transformar o linguajar tecnicista, próprio do setor público, em linguagem compreensível inclusive ao considerado cidadão comum. O fornecimento de informações pelo setor público à sociedade é denominado de princípio da transparência. (EVANGELISTA, 2010)

Quando as iniciativas governamentais tiverem permanentemente o fulcro de uma interface democrática com a participação deliberativa da sociedade teremos, enfim, atingido um passo decisivo na ruptura da cultura herdada do Estado autoritário.

NC5 – Serviço público despreparado

A participação social na gestão pública envolve uma mudança paradigmática na cultura do serviço e do servidor público. A dominação hegemônica do país condicionou historicamente a máquina administrativa a gerir determinações e interesses oriundos de uma elite. O resultado foi o insulamento da burocracia e a proliferação de práticas autoritárias.

A deficiência do processo civilizatório e as brutais desigualdades oportunizaram a tutela dos interesses sociais, subordinados sempre à vontade do governante. Detentores do poder e da solução dos conflitos, os gestores alimentaram historicamente a cultura do patrimonialismo, da clientela, da benemerência social e do apassivamento político do povo. Literalmente, assistimos a uma inversão de papéis em que Estado e Governos impuseram seus desígnios ao povo, e não ao contrário, como estabelece o regime democrático.

Mesmo que memoráveis episódios de luta política e social tenham contribuído para o nosso avanço democrático, vimos que a sucessão do Brasil Colônia, Império, República Velha, Estado Novo e Ditadura Militar corroborou um ambiente de crescimento e estruturação da burocracia estatal com a exclusão da participação social das arenas decisórias. (FAUSTO, 2011).

A experiência da redemocratização também foi contaminada pela dominação conservadora, uma transição de elites, especialmente no que se refere à representação política represada nos marcos da institucionalidade formal. Esta, nutrida pelo interesse econômico em detrimento da participação política da sociedade, referendou historicamente um sistema legal e político afiançador da dominação excludente.

Mesmo assim, podemos considerar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como um marco transformador na redefinição destes fundamentos legais, momento em que os movimentos sociais e a pressão histórica pelo ajuste de contas com a ditadura militar determina-

ram grandes avanços, reconhecidos com a “Constituição Cidadã”. O texto constitucional abrigou inéditos mecanismos de políticas públicas, descentralização administrativa, pacto federativo e inaugurou um ciclo virtuoso de democratização do Estado. (ILÍADA, 2014).

Este processo, pela força de recuperar um período de negação de direitos, pela envergadura de realizar tarefas historicamente adiadas, acabou resistindo parcialmente às investidas neoliberais do início dos anos 1990, mas não foi capaz de enfrentar a agenda de desregulação, flexibilização e privatizações do governo FHC (1994/2002).

Pela pressão internacional, na antevéspera do século XXI, a liberalização da economia e a minimização do Estado brasileiro novamente colocaram o patrimônio público à disposição dos interesses privados, aguçaram contradições sociais e mantiveram as amarras institucionais prisioneiras da dominação excludente.

Mesmo que o novo modelo de gestão pública da “Reforma Gerencial” tenha produzido poucos avanços na estagnada burocracia estatal, procurando criar inclusive uma esfera pública não estatal, não houve avanços significativos na democratização e eficiência do Estado, processo solapado que foi pelo monetarismo neoliberal dominante do período, pela redução física e política da máquina pública e pela integração passiva e subordinada do Estado nacional à globalização econômica.

Foi somente com a conquista do governo democrático popular de Lula, em 2002, e a mudança do modelo econômico e político, que se iniciam transformações administrativas mais profundas e sinceras no sentido de ampliar a participação social e transformá-la em método de governo. (PONTUAL, 2014).

Apesar dos avanços de Lula/Dilma representarem quase uma revolução silenciosa e produzirem exemplos de governança democrática e de programas de inclusão social para todo o mundo, facetas do “Estado Herdado” ainda contaminam a máquina administrativa impondo restrições para uma interface de alta intensidade entre a população e o Estado. Importa, neste caso, compreender que cada avanço é apenas um começo.

Para Valéria Moraes, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, uma administração participativa, também denominada de “societal” pela autora, ainda é um processo em construção e que exige aperfeiçoamentos constantes: um dado modo de governar, ao lado da decisão política de adotá-lo, requer também ferramentas apropriadas e pessoas que detenham a competência, entendida como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, necessária para colocá-lo em prática. (MORAES, 2014).

Representante destacado do “Modo Petista de Governar”, o ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, reitera que é preciso mudar a burocracia herdada através da participação:

[...] a disseminação das práticas de participação da sociedade demandam a busca de transformações na burocracia pública na perspectiva de substituir a cultura organizacional e as formas de organização do trabalho herdadas do Estado nacional-desenvolvimentista – caracterizadas pela prevalência do administrativo combinado ao fisiologismo – por outras calcadas nos valores da democracia e da eficiência. (DANIEL, 1994)

O ex-ministro e governador Tarso Genro chama de “crise democrática do presente” o conflito entre o Estado capturado pelo sistema financeiro, através da dívida pública e a cidadania organizada, representada ou direta, que disputam entre si a gestão do Estado. Para o autor: “A grande questão da democracia brasileira” é conseguir uma combinação entre a participação direta da cidadania, por meios presenciais e virtuais, e fazer permanentes correções e adaptações na democracia representativa, dentro da perspectiva de estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade. (GENRO, 2014).

Manter os avanços institucionais e preparar permanentemente o serviço público para a participação social é uma tarefa que subverte o padrão oligárquico, patrimonialista e clientelista da gestão pública e compõe o compromisso com a democratização do Estado para uma governança de esquerda.

ÁRVORE DO PROBLEMA

Nó Crítico	Ações	Resultado das ações
NC 1 – “A participação não é entendida como direito social”	A 1.1 – Realizar campanhas publicitárias sobre a importância da participação social A 1.2 – Lançar concurso público de iniciativas da sociedade civil sobre a importância da participação social A 1.3 – Estabelecer parcerias com universidades, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Legislativo, Poder Judiciário e sociedade civil para produção de conhecimento sobre a participação social. A 1.4 – Fomentar no escolar a teoria e a prática da participação	Maior conscientização sobre a importância da participação social. Mobilização da sociedade na elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas.
NC 2 – “Ausência de monitoramento das demandas sociais”	A 2.1 – Criar mesa governamental de monitoramento das demandas sociais A 2.2 – Fortalecer e integrar o sistema de ouvidoria e de atendimento ao usuário do serviço público A 2.3 – Fortalecer os espaços já existentes de participação. Conselhos e Fóruns permanentes.	Recepção governamental, de forma organizada e centralizada, das demandas da sociedade. Agenda decisória participativa
NC 3 – “Dispositivos administrativos difusos e conflitantes”	A 3.1 – Criação de um sistema informatizado de participação social no governo A 3.2 – Propor iniciativa legislativa disciplinando interfaces setoriais e a participação social	Administração pública organizada para internalizar as manifestações da participação social.
NC 4 – “Informações não transparentes”	A 4.1 – Implementar e divulgar a lei de acesso à informação A 4.2 – Ampliar investimentos em sistemas de informação e transparência pública A 4.3 – Fortalecer, ampliar e qualificar os espaços e mecanismos já existentes	Cidadão com pleno acesso às informações necessárias à sua participação nas políticas públicas
NC 5 – “Serviço Público despreparado para a participação social”	A 5.1 – Capacitar os servidores públicos A 5.2 – Reorientar diretrizes da Escola de formação do governo A 5.3 – Organizar concurso de ideias inovadoras para a participação	Serviço público capacitado para receber e incentivar a participação social como método de governo.

PLANO DE AÇÃO

NC 1 – “A participação não é entendida como direito social”

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A 1.1. – Concurso público sobre a importância da participação social	1.2.1 – Discutir concepção 1.2.2 – Elaborar edital 1.2.3 – Divulgação do certame 1.2.4 – Produzir evento de premiação 1.2.5 – Disseminação da elaboração produzida	Cognitivo Econômico Pessoal Organizacional	12	Departamento de Educação Popular e Mobilização Cidadã da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República
A 1.2 – Estabelecer parcerias sobre a participação social	1.3.1 – Contatar com universidades, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas, Poder Legislativo e organizações da sociedade civil 1.3.2 – Articular ações intersetoriais de governo 1.3.3 – Buscar apoio da Escola de Formação do serviço público 1.3.4 – Estabelecer diálogo com os movimentos sociais, ONGs e Oscips 1.3.5 – Fomentar entidades sindicais e do serviço público	Cognitivo Pessoal Organizacional	24	Departamento de Diálogos Sociais da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República

NC 2 – “Ausência de Monitoramento das Demandas Sociais”

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo	Responsável
A 2.1 – Criar mesa governamental de monitoramento das demandas sociais	2.1.1 – Elaborar projeto 2.1.2 – Articular sistema governamental centralizado 2.1.3 – Fazer estudo de viabilidade técnica de sistema informatizado 2.1.4 – Capacitar servidores para a rotina da centralização informatizada	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	12	Departamento de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República
A 2.2 – Fortalecer e integrar o sistema de Ouvidoria e de atendimento ao usuário do serviço público	2.2.1 – Elaborar projeto 2.2.2 – Treinar servidores 2.2.3 – Implantar sistema 2.2.4 – Divulgar sistema	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	12	Controladoria Geral da União

NC 3 – “Dispositivos de participação difusos e conflitantes”

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo	Responsável
A 3.1 – Criar sistema informatizado de participação social no governo	3.1.1 – Desenvolver projeto 3.1.2 – Implantar sistema 3.1.3 – Treinar servidores 3.1.4 – Publicizar para a sociedade	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	24	Departamento de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República
A 3.2 – Iniciativa legislativa disciplinando interfaces setoriais e a participação social	3.2.1 – Consultar a sociedade 3.2.2 – Organizar mesa governamental interdisciplinar 3.2.3 – Elaborar projeto de lei 3.2.4 – Divulgar a iniciativa 3.2.5 – Dialogar com a bancada parlamentar	Cognitivo Econômico Pessoal Político	6	Departamento de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República

ANÁLISE DE ATORES

Ação 1.1 - “Concurso público sobre a importância da participação social”

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Governo Federal	Econômicos Pessoal Organizacional	Burocracia	Organizando a ação com eficiência	Falta de organização e escala nacional	Mobilizar
A2 – Sociedade Civil	Cognitivo Político	Ausência de mobilização	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar
A3 – Imprensa	Cognitivo Político	Desinteresse	Divulgando	Não divulgando	Fomentar notícias
A4 – Setor produtivo	Cognitivo Político	Oposição	Não se opondo	Fazendo oposição	Neutralizar
A5 – Escolas	Cognitivo	Desinteresse	Participando	Não participando	Mobilizar
A6 – Universidades	Cognitivo	Desinteresse	Participando	Não participando	Mobilizar

Ação 1.2 – “Estabelecer parcerias sobre a participação social”

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Governo Federal	Cognitivo Pessoal Organizacional	Insulamento burocrático	Garantindo a ação com eficiência	Desorganização	Mobilizar
A2 – Tribunal de Contas	Cognitivo Político	Desinteresse	Participando	Simultaneidade de iniciativas	Mobilizar e dialogar
A3 – ONGs	Cognitivo Político	Oposição ideológica	Participando	Não participando	Mobilizar e dialogar
A4 – Universidades	Cognitivo	Limitações organizacionais	Participando	Não participando	Mobilizar e dialogar
A5 – Escola de formação do governo	Cognitivo	Limitações organizacionais e da cultura administrativa	Participando	Não participando	Mobilizar e dialogar

Ação 2.1 – “Criar mesa governamental de monitoramento das demandas sociais”

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Governo Federal	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	Burocracia e fragmentação administrativa	Garantindo a ação com eficiência	Incapacidade de executar a ação	Articular e mobilizar
A2 – Setor econômico	Econômico Político	Oposição	Não boicotando	Fazendo oposição	Neutralizar
A3 – Imprensa	Cognitivo	Desinteresse	Divulgando	Criticando	Dialogar
A4 – servidores	Pessoal Organizacional	Desinteresse	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar

Ação 2.2 – “Fortalecer e integrar o sistema de Ouvidoria e de atendimento ao usuário do serviço público”

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Governo Federal	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	Insulamento burocrático e fragmentação administrativa	Executando a ação com eficiência	Incapacidade de executar a ação	Articular e mobilizar
A2 – Controladoria Geral da União	Cognitivo Pessoal Organizacional	Déficit organizacional	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar
A3 – Imprensa	Cognitivo Político	Denuncismo de informações	Divulgando	Criticando	Dialogar
A4 – Sociedade Civil	Político	Desinteresse	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar
A5 – Servidores públicos	Pessoal Organizacional Político	Limitações organizacionais e da cultura administrativa	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar

Ação 3.1 – “Criação de um sistema informatizado de participação social no governo”

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Governo Federal	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	Burocracia e dificuldades para novos sistemas	Executando a ação com eficiência	Incapacidade de executar a ação	Articular e mobilizar
A2 – Servidores Públicos	Pessoal Organizacional Político	Desinteresse	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar
A3 – Sociedade Civil	Político	Desinteresse	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar
A4 – Poder Legislativo	Político	Entendimento de eventual conflito de competências	Participando	Fazendo oposição	Dialogar

Ação 3.2 – “Iniciativa legislativa disciplinando interfaces setoriais e a participação social”

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Governo Federal	Cognitivo Econômico Pessoal Político	Iniciativa inovadora	Executando a ação com eficiência	Incapacidade de executar a ação	Articular e mobilizar
A2 – Poder Legislativo	Político Cognitivo	Entendimento de eventual conflito de competências	Aprovando	Rejeitando	Dialogar e convencer
A3 – Poder Judiciário	Político	Entendimento de eventual conflito de competências	Aprovando	Rejeitando	Dialogar e convencer
A4 – Sociedade Civil	Político	Ausência de mobilização social	Apoiando	Rejeitando	Dialogar e mobilizar

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	As ações propostas podem ocasionar um quadro de tensionamentos com a burocracia refratária às inovações e instigar os movimentos sociais a pressionar o alargamento da democracia, o que pode resultar em conflito com interesses dominantes sedimentados privilegiadamente no aparelho do Estado.
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	As medidas legislativas propostas podem ser derrotadas no Parlamento. As de gestão, questionadas pelo judiciário ou pelos órgãos de controle externo, ocasionando efeitos politicamente negativos ao proponente. A derrota mantém o sistema.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	A viabilidade. Inovar na prática democrática, ampliando os limites de participação social gera a expectativa de que o novo modelo tenha sustentação e funcionalidade. Seu caráter incremental exige uma reavaliação permanente de sua implantação. Importa apresentar propostas com segurança jurídica e apoio político e que os resultados sejam breves.
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Mobilizar forças sociais e políticas capazes de enfrentar a cultura administrativa herdada, inaugurando uma prática de gestão socialmente inclusiva, eficiente e efetivamente democrática.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do Estado brasileiro é refém da “herança autoritária” patrocinada por um poder oligárquico, patrimonialista e uma gestão burocratizada, tecnicista, fragmentada, descoordenada e sem interfaces com a sociedade.

Diversas manifestações sociais, atos de gestão ou propostas legislativas procuraram conflitar as facetas autoritárias do Estado, mas não lograram uma mudança estrutural nos paradigmas políticos e administrativos vigentes de longa data. A agenda decisória obedeceu historicamente aos interesses dominantes, incorporando ocasionalmente demandas sociais apenas para cooptar a energia instituinte da sociedade e reforçar o apassivamento hegemônico.

O desenvolvimento tardio do capitalismo também propalou a dominação e a reprodução de valores conservadores. Os breves períodos de expansão econômica foram acompanhados da oferta tutelada de direitos sociais parciais objetivando garantir as necessidades da própria acumulação da riqueza, reprodução necessária da mão de obra e a centralização política do poder.

A Constituição de 1988, como um ajuste de contas com o período militar, é um marco: democratiza a institucionalidade e inaugura um período de expansão de direitos sociais e cidadania. Caminhamos parcimoniosamente, mesmo contra o neoliberalismo e a transição conservadora, na direção de um Estado social.

Os Governos de Lula e Dilma representam uma mudança efetiva do modelo de gestão, com valorização metodológica da participação social e criação de novas e amplas interfaces, novos marcos regulatórios democratizantes e vontade política comprometida com a transparência e o controle social.

Entretanto, o vicejo de novos direitos ainda se mantém limitado pela democracia formal. O professor Celso Antônio Bandeira de Mello, mesmo que num comentário anterior ao governo petista, alerta que mudanças são toleradas desde que não afetem a dominação:

[...] o precário estágio de desenvolvimento político, econômico e social e a inexistência de uma “consciência democrática e

correlata pressão” faz com que as instituições democráticas sejam aceitas apenas enquanto não interferirem nos “privilégios” ou na vigorosa dominação política, inclusive alimentada por uma opinião pública modelada a seu talante. (MELLO, 1996)

A superação do Estado herdado e a conquista da democracia substantiva, ou de alta intensidade, exige a determinação de fazer com que “os cidadãos tenham não apenas uma consciência clara, interiorizada, reivindicativa deste título jurídico político que se lhes afirma constitucionalmente reconhecido como direito inalienável”, mas que disponham das condições indispensáveis para poderem fazê-lo valer de fato, como o padrão econômico-social acima da mera subsistência, acesso a educação e cultura e a informação plural e diversa. (MELLO, 1996).

Neste contexto, para garantir as condições necessárias à democracia de alta intensidade, a informação deve tornar-se um bem de uso público, vocacionada a produzir uma esfera política crítica, promotora de atores sociais e representativa de uma relação democrática entre Estado e sociedade.

Uma notícia não é neutra, desprovida de sentidos. Na verdade, ela carrega valores e interesses das disputas políticas da sociedade. O conhecimento do mundo que nos cerca depende da percepção que temos do próprio mundo e do acesso ou não das informações que ele abriga. A mídia, como veículo de comunicação de massas, pode permitir o acesso à realidade ou mistificá-la.

Emílio Chernavsky, analisando a exploração negativa dos temas de economia na “batalha da informação” do período eleitoral de 2014, demonstrou que a relação política entre a fonte de comunicação e a manipulação da percepção fez com que a realidade percebida fosse mais pessimista do que a situação real. (CHERNAVSKY, 2014).

Reginaldo Moraes também ensina que os veículos de comunicação têm uma capacidade seletiva de manusear as informações que acabam influenciando na tomada de decisões, especialmente por “coletar, selecionar, organizar e entregar as informações”. (MORAES, 2014).

Abordando o que denomina como “realidades paralelas”, este mesmo autor denuncia a “inversão da realidade” promovida pela vocação conservadora da mídia como um fato extremamente negativo para a luta política

democrática. Moraes mostra que a combinação entre duas variáveis, a mercantilização da política e o protagonismo conservador da mídia resulta no “complexo mídia-dinheiro-política”, instituição que afasta os movimentos sociais das arenas decisórias do Estado e hegemoniza o sistema político brasileiro. (MORAES, 2014).

Nesta direção, José Antonio da Costa Fernandes é bastante elucidativo ao apontar a importância da luta por uma nova e diferenciada comunicação para a sociedade:

A ideia de uma nova gramática no campo da comunicação está atrelada à noção de um novo paradigma societal na qual a sociedade procura novos meios de comunicação com o Estado, tanto no atendimento de suas demandas como na própria definição do que vem a ser governo; desta forma procura alargar o significado de cidadania. (FERNANDES, 2014)

O autor aponta que é possível combater ideias conservadoras hegemônicas, construindo alternativas ao próprio sistema. Cita Boaventura de Sousa Santos e a possibilidade de que novos arranjos oriundos da luta social e do reconhecimento de novos direitos “permitam a emergência de novas abordagens na construção das políticas públicas”, transformando as configurações institucionais e políticas do Estado e permitindo o vicejo de um novo conhecimento emancipatório.

Para o autor, é fundamental que se estabeleça uma relação virtuosamente democrática entre o alargamento do Estado e os movimentos sociais pela cidadania ativa.

Para enfatizar esse conceito de democratização do Estado com uma nova comunicação, Fernandes utiliza o referencial de Habermas, filósofo alemão representante da Teoria Crítica, defensor de que:

A concepção de democracia baseia-se na teia de relações sociais e nas condições de comunicabilidade que se estabelecem e têm como perspectiva obter resultados racionais e consensuais, por meio do ajuste e da estabilização dos diversos interesses conflitantes [...] Esta

expectativa reside na ideia de que os acordos conferem legitimidade, pois as formas discursivas podem ganhar formato jurídico e, assim, se converter em política pública, baseadas nos princípios da própria democracia. (FERNANDES, 2014)

Venício de Lima (2012), entretanto, salienta que a tarefa não é fácil e denuncia a falta de compromisso histórico com a liberdade de expressão em nosso país e a interdição do debate sobre a regulação da mídia. O debate sobre o Sistema e a Política Nacional de Participação Social é exemplar da postura hostil dos setores dominantes a conceitos como a democratização da esfera pública.

A participação da sociedade nas políticas públicas envolve uma prática adequada de comunicação, o fomento de uma opinião livre, a transparência da gestão, ferramentas de controle social e a publicização das pautas de interesse coletivo, situação fundamental para que ocorra a mobilização social pela democracia de alta intensidade.

Enquanto tivermos uma mídia oligopolizada, prisioneira da motivação econômica, a opinião publicada será reprodutora da ideologia dominante, criadora de uma realidade virtualmente induzida, afirmadora de uma percepção social tutelada, portanto parcial e comprometida com o sistema em vigor.

Além de induzir à percepção de uma realidade paralela, a comunicação hegemônica atual abriga o perverso comportamento de escandalizar a política no contexto de uma “sociedade do espetáculo”.

José Arbex Jr. explica:

O espetáculo é a aparência que confere integridade e sentido a uma sociedade esfacelada e dividida. É a forma mais elaborada de uma sociedade que desenvolveu ao extremo o “fetichismo da mercadoria” (felicidade identifica-se a consumo). (ARBEX JR., 2005)

O espetáculo de um escândalo na política, potencializado pela mídia eletrônica em tempo real e em escala global, transforma a notícia numa mercadoria padronizada, instantaneamente reproduzida e comercializada pelos

veículos de comunicação. Uma ideia transformada em artigo padronizado para consumo empobrece e deturpa a percepção política da sociedade.

O espetáculo é a força motriz da sociedade de consumo, e a opinião dominante acaba por representar a síntese entre audiência, consumo e a propagação repetida da opinião forjada ao talante das elites:

A opinião tem uma origem em grupos de poder, capazes de difundir organizadamente, de forma eficiente e com muita capilaridade sua opinião. O controle social se dá pela difusão da opinião desta minoria e se torna a opinião pública, imitada por vários setores da sociedade porque consegue chegar a todos os setores da sociedade através dos chamados meios de comunicação. (VITAGLIANO, 2014)

A opinião publicada não é a valoração espontânea e voluntária da sociedade sobre o que acontece. Significa o resultado do olhar e da leitura de uma parte da sociedade que se propaga predominantemente sobre o conjunto, sob a forma de mercadoria e através da repetição dirigida ao consumo de massas.

Esta comunicação de massas, sedenta em uniformizar o senso comum e alinhá-lo aos desígnios do mercado, tangencia perigosamente com a criminalização da política e a desestabilização do próprio regime. Ao escandalizar as manifestações de corrupção ou desmandos como decorrência supostamente correlata da prática política, fragiliza o regime democrático e insinua alternativas autoritárias.

Venício A. de Lima chama a atenção de que a desqualificação da política e dos políticos através da escandalização remete ao *system blame* (a culpa é do sistema), principal motivo de derrubada de regimes democráticos e descrença na representação partidária e parlamentar. (DE LIMA, 2013).

Esse contágio da opinião pelos escândalos de uma sociedade de espetáculos afeta diretamente o conceito de avaliação governamental.

O professor Greiner Costa ensina que: “Entre o que uma gestão faz (ou não faz) e a percepção que atores sociais, lideranças, e a população de forma geral vão construindo pouco a pouco sobre o trabalho de um governo existe uma efetiva mediação feita por ações de comunicação”. (COSTA, 2014).

A percepção da sociedade sobre o desempenho do governo afeta diretamente a imagem do governo, repercutindo na identidade do projeto político e sua relação com a sociedade.

A desconstrução midiática da reputação do governante, por corrupção, desídia ou incompetência e a proliferação de que os indicadores da gestão são negativos afastam a participação da cidadania dos ambientes e fóruns do Estado. Mais do que enfrentar eventuais problemas, criam ambiente propício para a ruptura democrática.

Dada a natureza conflitiva da gestão pública, em que a política pode facilitar ou dificultar a expansão econômica, em que direitos sociais emancipam novos atores e inibem privilégios, em que a alocação dos fundos públicos é disputada entre o público e o privado, o comportamento da opinião publicada busca sempre favorecer o estabelecido, guardando deferência com a eleição de partidos e gestores alinhados aos interesses dominantes.

O exemplo do governo Collor, eleito e destituído pela mídia, comprova que a opinião publicada tem lado e pode mudar ocasionalmente suas versões para preservar seus interesses.

O Estado democrático por seu turno, também pode e deve utilizar uma adequada política de comunicação para angariar apoio ao seu desempenho, operar uma contra-hegemonia e incentivar a mobilização social como estratégia de governabilidade. A ausência de uma comunicação eficaz pode isolar e derrotar o governo, a despeito de suas realizações e conquistas.

Para Regina de Sá é preciso produzir informações adequadas para a gestão pública, capazes de garantir o exercício da governança e a efetividade de uma política administrativa. O desempenho positivo do governo e a disseminação de suas realizações aproximam a relação do cidadão com o Estado e estimulam à participação política. (SÁ, 2013).

A sociedade, notadamente os movimentos sociais, ONGs, segmentos econômicos pequenos e médios e entidades representativas, desejam participar, deliberar, avaliar e julgar os serviços e as políticas públicas. A transparência e o controle social são ferramentas alinhadas à busca da qualidade dos serviços públicos e colaboram para garantir as melhores condições da participação social na agenda decisória.

Para construir uma comunicação afirmativa, além da importância de pesquisas de opinião e dos estudos técnicos sobre o desempenho do governo, assume relevância “a primazia da imagem e da percepção da população a partir das informações e do julgamento que as pessoas fazem sobre o que vieram a conhecer”. (COSTA, 2014).

Ou seja, o componente da imagem do governo, contingenciado pela batalha da comunicação, é fundamental para que a população rompa com a imagem repetida pela opinião publicada e tenha uma compreensão crítica e livre e, por isso, participante do processo político.

O professor Greiner Costa acrescenta que “a comunicação deforma ou desinforma, mas não define totalmente a forma como tudo isso chega ao conhecimento da população e com que ênfase”, motivo pelo qual é necessário que, através de uma adequada análise de políticas e avaliação governamental, passemos a enfrentar a disputa da opinião pública, revigorando a gestão conquistada com novos marcos analíticos e operacionais democráticos, garantindo o exercício do contraditório pela irrestrita liberdade de opinião e transformando a participação social em método permanente de configuração do Estado Social. (COSTA, 2014).

A participação social é fundamental para uma democracia substantiva, capaz de abrigar o interesse de bens comuns e legitimar as políticas públicas como uma decisão da própria sociedade sobre os assuntos do seu interesse.

A professora Ana Paula Serrata Malfitano reforça a importância da mudança integral da cultura administrativa, com espaços públicos marcados pelo diálogo e a corresponsabilização das políticas sociais:

[...] reconhecer as demandas da população, organizar os serviços para que se constituam, efetivamente, como espaços públicos requer uma mudança de cultura desde a administração central até a local, na qual gestores e técnicos precisam abrir-se ao diálogo e corresponsabilizar-se por encaminhamentos, ações e decisões acerca da possibilidade de contribuições das políticas sociais na vida dos sujeitos. (MALFITANO, 2013)

Para a autora, as políticas sociais promovem materialmente o avanço dos direitos, ressignificam o espaço democrático e permitem que a participação efetiva da sociedade construa de fato uma democracia.

É com a constituição de espaços públicos que partilhem efetivamente o poder, com reconhecimento dos conflitos e das diferenças, que será possível à sociedade avassalar democraticamente o Estado e expurgar a herança autoritária ainda residualmente impregnada.

O professor Marco Aurélio Nogueira afirma que a participação social é a melhor interface Estado/sociedade capaz de qualificar a gestão: “A gestão democrática qualifica-se pela capacidade de compreender os processos sociais de modo crítico e abrangente, pensando a crise e a mudança acelerada”. (NOGUEIRA, 2004).

Essa participação ultrapassa o cânone do consultivo (DANIEL, 1994), pois integra e define a arena decisória das políticas públicas. Só a *governabilidade participativa* (DULCI, 2013), o compromisso com a participação social deliberativa, é capaz de assegurar o Estado democrático, a política social como direito, a eficiência e efetividade das ações públicas e o resgate republicano do espaço público como exercício emancipatório, da liberdade e da autonomia da sociedade.

REFERÊNCIAS

ARBEX JR., José. *Showrnlismo: a notícia como espetáculo*. São Paulo: Casa Amarela, 2001. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a-sociedade-do-espetaculo>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, João Carlos. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 4, n. 2, 2014.

BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e Cidadania. In: VILLAS-BOAS, Renata. “Participação Popular nos governos locais”. *Pólis*, São Paulo, nº 14, 1994. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1098/1098.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1987.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

_____. *Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios*. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia Participativa. *Folha de S.Paulo*. Opinião, Tendências/Debates, **São Paulo**, 12 de jun. de 2014. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=5736>> Acesso em: 02 fev. 2015.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *Análise de políticas públicas, o estudo do Estado em ação*. São Paulo: ABEU, 2012.

CHERNAVSKY, Emílio. *A batalha da informação e a reversão do pessimismo na economia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/batalha-da-informacao-e-reversao-do-pessimismo-na-economia>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Carta Iberoamericana de participación ciudadana em la gestión pública*. Aprovada na XI Conferência Iberoamericana de Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado, Lisboa, Portugal, 2009 e adotada pela XIX Cumbre Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo. Disponível em: <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, 2008. *Carta de Brasília sobre Gestão Pública*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/CONSADCarta.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

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

_____. *Avaliação governamental e opinião pública*. Texto de apoio didá-

tico do curso de especialização Estado e Gestão Pública. Fundação Perseu Abramo. Fevereiro de 2014.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário*. São Paulo: Paz & Terra: Unicamp, 2002.

DANIEL, Celso. Gestão Local e Participação da Sociedade. In: VILLASBOAS, Renata. “Participação Popular nos governos locais”. *Pólis*, São Paulo, nº 14, 1994. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1098/1098.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

DE LIMA, Venício A. As manifestações de junho e a mídia. *Teoria e Debate*, Fundação Perseu Abramo, Ed. 113, 2013.

DECRETO nº 8.243 de 23 de maio de 2014 – Institui a Política Nacional de Participação Social – PNS e o sistema Nacional de Participação social e dá outras providências. Disponível em: <<http://migre.me/nYhJX>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

DULCI, Luis. *Um salto para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

Evangelista, Lúcio. *Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania*. Brasília, TCU, 2010. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação e pesquisa, como requisito para obtenção do título de especialista em Orçamento Público. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053966.PDF>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2011. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=pSyE82yRaKU>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

FERNANDES, José Antônio da Costa. *Por uma nova gramática comunicacional: Estado, sociedade e políticas públicas*. Aula do curso de especialização. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. O paradoxo da transparência e a vida pública brasileira. *Revista Carta Capital*, 2011. Disponível em: <<http://migre.me/nYhSw>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

_____. O papel da informação na gestão pública. *Revista Carta Capital*, 2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/o-papel-da-informacao-na-gestao-publica>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

GENRO, Tarso. Brasil sofre efeitos de transição imperfeita para a democracia. (Entrevista) *Revista Carta Capital*, 30/03/2014. Disponível em: <<http://migre.me/nYhEN>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

ILÍADA, Iole. Desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Web-aula em 19/05/2014, no Curso de Gestão Estratégica de Políticas Públicas, turma 3, Unicamp/Fundação Perseu, 2014. (Transcrição livre dos autores).

MALFITANO, Ana Paula Serrata. *Integração das políticas sociais de proteção social*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas, 2013.

MATEOS, Simone Biehler. *Participação popular: a construção da democracia participativa*. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, IPEA, 2011. Disponível em: <<http://migre.me/nYh5W>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

MATUS, Carlos. O Plano como aposta. In: *Planejamento e Orçamento Governamental*, Coletânea 1, ENAP, 2006. Disponível em: <<http://migre.me/nYhbg>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

MELLO, Celso Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo n.15, 1996.

MORAES, Valéria. Participação como método de governo: reflexões para sua implementação e para o desenvolvimento do estrato tecnopolítico. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, São Paulo, v. 4, n. 2, 2014.

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

O'DONNELL, Guilherme. Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez tesis para discusión. In: *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos e ciudadanas: contribucion para el debate*. PNUD, 2004. Disponível em: <<http://migre.me/nYhgA>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

_____. Anotações para uma teoria do Estado. *Revista da Teoria e da Cultura*, São Paulo, n. 3. 1981. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/site/aulas/138/ANOTACOES_PARA_UMA_TEORIA_DO_ESTADO_ODONNELL.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2015.

_____. Algumas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Buenos Aires: Conferência Plenária en el XIII Congreso Del Clad, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948). Disponível em: <<http://migre.me/nYhki>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

ORTIZ, Renato. Imagens do Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, v. 28, n. 3, 2013.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. *Participação Social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais*. Rio de Janeiro: Ipea TD 1707, 2012. Disponível em: <<http://migre.me/nYhoj>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

_____, CRUXÊN, Isadora Araújo; ALENCAR, Joana; LIMA, Paula. Como a Participação Social fortalece a democracia. *Revista Carta Capital*, Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/como-a-politica-nacional-de-participacao-social-fortalece-a-democracia-1569.html>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

PÓLIS. Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

PONTUAL, Pedro. Gestão democrática e participativa. Web-aula em 13/11/2014, no Curso de Gestão Estratégica de Políticas Públicas, turma 3, Unicamp/Fundação Perseu, 2014.

RIZEK, Cibele Saliba. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um ba-

lanço necessário. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 51, 2003.

ROCHA, José Cláudio. A participação popular na gestão pública no Brasil. Teresina, *Revista Jus Navigandi*, n. 2886, 27 de maio 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19205>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

SÁ, Áurea Regina de. *Gestão de Imagem*. Texto de apoio didático do curso de especialização Estado e Gestão Pública. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, Novembro de 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o cânone democrático*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Cadernos Democráticos, Gradiva Publicações, 2002.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SARAMAGO, José. *Falsa democracia*, 2008. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=m1nePkQAM4w>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

SERVA, Maurício, A importação de metodologias administrativas no Brasil – uma análise semiológica. *Revista da Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas*, Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://migre.me/nYhsg>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

TADEU, Eduardo. *Cadê o Povo?* 2011. Disponível em: <http://blogosfero.cc/articles/0027/8719/Educac%CC%A7a%CC%83o_no_Brasil_-_cade%CC%82_o_povo._Eduardo_Pereira.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2015.

TAVARES, Conceição. Política e economia na formação do Brasil. São Paulo: Revista Teoria e Debate, nº 44, 2000. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/economia/politica-economia-naformacao-do-brasil?page=full#sthash.SXhHBXVI.dpuf>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

VAZ, Alexander; PIRES, Roberto. Participação Social como Método de Governo. Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no go-

verno federal. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 1, 2011.

VITAGLIANO, Luis Fernando. *Controle social da opinião pública na sociedade do espetáculo*. Texto de apoio didático do curso de especialização Estado e Gestão Pública, São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2014.

WAISSBLUTH, Mário. A Insularidade na Gestão Pública Latino-Americana. Caracas: *Revista Del CLAD, Reforma Y Democracia*, 2003.

CAPÍTULO III

BAIXA EFETIVAÇÃO DO DECRETO DO USO DO NOME SOCIAL POR TRAVESTIS E TRANSEXUAIS NO MUNICÍPIO DE CARUARU-PE

Cristiano Cardoso de Almeida
Liana de Queiroz Melo
Luis Fernando de Carvalho Rabello
Orientadora: Alessandra Atti

ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A ampliação do debate de direitos à população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) na academia, nos movimentos sociais e na internet tem contribuído para o (re)conhecimento e a visibilidade do preconceito e da cruel realidade que retira desta população os direitos mais básicos. No entanto, é preciso compreender que cada letra desta sigla apresenta realidades distintas e, conseqüentemente, possuem demandas específicas. Focaremos neste trabalho a letra T, comumente chamada de “pessoas Trans” designando transexuais, travestis, intersexos, transgêneros e Queer. Contudo, abordaremos apenas transexuais e travestis, uma vez que o objeto de nosso estudo, o Decreto Municipal nº 50 de Caruaru, que regula a utilização do nome social, faz referência apenas a essas pessoas.

Para melhor compreensão deste trabalho, é preciso, em um primeiro momento, delimitarmos os termos básicos geralmente utilizados, sexo, gênero e sexualidade. Esta necessidade faz-se também imperiosa na medida em que pode contribuir para afastar algumas das normas naturalizantes “impostas” socialmente e que se apresentam como barreiras na garantia dos direitos básicos da população LGBT. De maneira sucinta, o sexo nos

remeterá as diferenças biológicas, um descritivo para as aparências anatómicas básicas (WEEKS, 2013); já gênero na perspectiva de identidade, personalidades e comportamentos, as normas que as determinam são formadas a partir de uma construção histórica, social e cultural; por fim, sexualidade está no campo do desejo e do prazer, das relações, e as normas vigentes também estão imbuídas de forte carga social.

Não há, no entanto, a pretensão de adentrarmos em uma discussão profunda sobre as identidades de gênero, mas apenas situar o marco teórico com o qual foi produzido, eminentemente caracterizado pela ruptura de padrões da normalidade heteronormativa e na desconstrução dos papéis sociais ainda fundados na linearidade dos corpos sexuados. É preciso afastar o determinismo biológico da definição de gênero.

O documento de princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero, conhecido como Princípios de Yogyakarta, entende a identidade de gênero como:

[...] a profundamente sentida experiência interna e individual do gênero de cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo o senso pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive vestimenta, modo de falar e maneirismos. (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2007)

Compreendida esta diferença, o segundo momento consistirá em apresentar a nossa perspectiva no que tange a definição de transexualidade e travestilidade. Consideraremos “que a transexualidade é uma experiência identitária, caracterizada pelo conflito com as normas de gênero”, que guarda relação direta com a busca pela construção de novos sentidos para o masculino e o feminino. (BENTO, 2008, p. 18). Não há, no entanto, nesta construção um modelo definido para a transexualidade, sendo o conflito construído das mais diversas formas. Neste aspecto, as transformações

corporais, sejam elas cirúrgicas e/ou hormonais, não devem ser utilizadas como elementos necessários, mas tão somente como possibilidades da formação da identidade. Nesta perspectiva, entendemos também a travestilidade como experiência identitária, sendo qualquer debate a respeito da diferença (ou não) entre travestis e transexuais desnecessários para compreensão do presente trabalho.

Por causa da subversão das normas de gênero vigentes, as pessoas trans vivem à margem, como seres abjetos – aqueles que não gozam do *status* de sujeito (BUTLER, 1993), lidando com a incapacidade daquelas que seguem o padrão cis-heteronormativo de “aceitar” a sua existência. Assim, asfixiam a sua cidadania eliminando-as socialmente, ao não lhes reconhecer direitos e fisicamente com atos permeados de violência brutal e subumana. Diante desta realidade, o reconhecimento pleno das pessoas trans a partir do direito à identidade de gênero é medida civilizatória para que possamos minimizar as desigualdades sociais e findar com uma grave violação aos direitos humanos.

Nos últimos anos, percebemos uma sensível mudança de cenário, a mobilização de ativistas trans tem conquistado avanços em diversos países, a exemplo da Argentina que em 2012 aprovou a Ley 26.743 de Identidad de Género, considerada uma das mais progressistas do mundo por fazer prevalecer o princípio do reconhecimento, afastando a visão patologizante¹ da transexualidade e da travestilidade. No Brasil, entretanto, apesar da crescente visibilidade, no que tange a produção acadêmica e a proliferação de coletivos sociais, os avanços legislativos são mínimos, quando não inexistentes, quando se refere a garantia e proteção de direitos à população LGBT. E quando se trata das pessoas trans, há ainda mais invisibilidade e violação de direitos, em um processo violento de exclusão extrema, sem direito sequer ao reconhecimento da identidade. Travestis, transexuais e transgêneros são, hoje, no Brasil, homens e mulheres sem selo de qualidade, sem o carimbo dos oficiais competentes. Pessoas clandestinas. (BENTO, 2014).

1. A transexualidade e a travestilidade ainda são consideradas transtornos mentais pela Organização Mundial de Saúde (OMS), figurando no Código Internacional de Doenças (CID) como disforia de gênero ou transtorno de identidade de gênero.

Atualmente, existem no Brasil alguns Projetos de Leis (PL) que visam garantir direitos, incluindo o PL 5002/2013, denominado Lei João W. Nery, a Lei de Identidade de Gênero de autoria do Deputado Federal Jean Wyllys (PSOL-RJ) em coautoria com a Deputada Federal Érika Kokay (PT-DF). No entanto, o conservadorismo do Congresso Nacional tem resultado em um enorme vácuo legal que não possibilita o exercício de cidadania das chamadas “minorias”. Diante desta conjuntura, observamos um protagonismo do Poder Judiciário na garantia e efetivação de direitos homoafetivos, a partir de pareceres favoráveis à união de casais do mesmo sexo, ao reconhecimento de direitos previdenciários e, mais recentemente, à adoção. Assim, as decisões judiciais em diversos estados e, em especial, no Supremo Tribunal Federal, possibilita um suspiro de dignidade.

O Poder Executivo tem caminhando em direção semelhante à do Judiciário, tentando através de políticas públicas e de normativas internas (portarias e decretos) garantir uma cidadania, ainda que a conta gotas, para as pessoas trans. A criação de centros estaduais de combate à homofobia, o projeto transcidadania na cidade de São Paulo e o espaço trans no Hospital das Clínicas da UFPE são exemplos de políticas que passam a visibilizar as diferentes identidades de gênero (mesmo que ainda pautada no binarismo e, em alguns casos infelizmente, na visão patologizante).

No entanto, uma medida recente tem chamado bastante atenção. Multiplicam-se normas que regulamentam o nome social para pessoas trans, uma inovação no cenário internacional. Trata-se da regulação do respeito à identidade de gênero em microesferas, no âmbito das instituições que as promovem, a exemplo de repartições públicas e universidades. (BENTO, 2014). Instala-se, no entanto, um paradoxo na medida em que as pessoas trans percorrem outros espaços ou dimensões sociais fora do alcance dessas regulamentações, atravessando constantemente a linha tênue entre o reconhecimento e a negação de suas identidades. É o que o PL João W. Nery em sua justificativa aponta como um “imbróglio jurídico sobre as identidades ‘legal’ e ‘social’ das pessoas travestis, transexuais e transgêneros que provoca situações absurdas que mostram o tamanho do furo que ainda existe na legislação

brasileira”. (PL 5002/2013). Esta afirmação faz-se necessária para destacar a necessidade de uma legislação nacional, bem como dos aparatos até então utilizados, sem no entanto deixar de reconhecer o mínimo de dignidade que o nome social tem conferido às pessoas trans em alguns espaços de interação social.

Para compreender este “fenômeno” de multiplicação de normativas relacionadas ao nome social é preciso situar a importância da categoria *nome* diante das normas vigentes. A imposição de subjetividades de uma sociedade binária e heteronormativa faz da mudança do nome um elemento de inteligibilidade no processo de trânsito dos gêneros, uma vez que esta necessidade justifica-se pela coerência entre sexo e gênero. Nossa sociedade demarca na categoria “nome” uma estabilidade para o exercício da cidadania ao tempo em que carrega uma proteção à identidade dos indivíduos. No entanto, ao nos depararmos com o trânsito dos gêneros, fora da ordem do único e imutável, o desejo de mudança do nome é acompanhado por uma patologização de identidades, marcadas ora pela impossibilidade ora pelo tormento dos sujeitos que vivenciam esta experiência identitária. (PRÓCHNO; ROCHA, 2011).

Carrega a mudança do nome, ou o uso do nome social em uma microesfera, a promessa subliminar de tornar as pessoas trans adequadas à sociedade, garantido-as o mínimo de dignidade, marcando o desejo e a vontade de serem vistas por elas sobre elas e pela sociedade sobre elas. Assim, diante do vácuo legislativo, os decretos e portarias que regulamentam o uso do nome social têm garantido o mínimo de inteligibilidade, ainda que incompleta diante de todas as suas esferas de existência.

Nesta perspectiva, e em sintonia com o cenário de inovação, no dia 27 de maio de 2014, o prefeito de Caruaru assinou o Decreto Municipal nº 50 que dispõe sobre a inclusão e uso do nome social de pessoas travestis e transexuais nos registros municipais relativos a serviços públicos prestados no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta. Possibilita, assim, nos termos do seu art. 1º, *caput*, a inclusão e o uso do nome social em fichas de cadastro, formulários, prontuários, registros escolares e outros documentos congêneres em todos os registros municipais, utilizando-o

ainda no trato social (art. 3º, *caput*). A concepção de gênero no decreto em tela é a do reconhecimento quando prevê que “entende-se por nome social aquele pelo qual travestis e transexuais se reconhecem, bem como são identificados por sua comunidade e em seu meio social” (§ 1º, art. 1º), prescindindo de qualquer autorização para seu uso. Contudo, após um ano de vigência, o decreto não logrou a devida efetivação, pelas causas que passaremos a expor.

A cadeia causal é comum às questões que envolvem a compreensão da transexualidade e da travestilidade diante do binarismo e da heteronormativa de nossa sociedade. A construção histórica, social e cultural da compreensão de sexo, gênero e sexualidade põe à margem as experiências identitárias que fogem a lógica determinante do “normal”, do “natural”, em um processo de desconhecimento e de negação daquelas pessoas que fogem os padrões vigentes. Fomos educados para emoldurar as pessoas e, conseqüentemente, seus corpos, considerando desviante tudo aquilo que foge ao padrão.

É nesta perspectiva que a sociedade, a partir dos conhecimentos médicos e das ciências psi (fundados no que chamou Foucault de biopolítica), passa a considerar o trânsito de gênero uma patologia, a disforia de gênero, conforme observamos na lista do CID da OMS. A visão patologizante das pessoas trans desemboca em um longo “tratamento” que questiona duramente sua identidade, sua vida, em um processo de dor e exclusão em que é necessário um terceiro autorizar a sua existência nas subjetividades.

As normas de gênero vigentes revelam também o desconhecimento da realidade das pessoas trans, incluindo aqui a maioria das/os servidoras/es das repartições públicas. É o que podemos denominar de (in)visibilidade trans. Visibilidade na medida em que não há inteligibilidade nos seus corpos e não há como ocultar sua identidade de gênero. E invisibilidade no que tange à ausência dos direitos mais básicos para uma existência digna. (WYLLYS, 2013). Vivem à margem, excluídas do mínimo de dignidade. O resultado é a negação da identidade às pessoas trans pelo Estado e o grande estigma social que as expulsam de suas casas, das escolas e do mundo do trabalho, enfim, a exclusão da vida em sociedade. Atualmente,

no Brasil, 90% das travestis estão na prostituição e a expectativa de vida das mulheres trans e travestis é em média de 36 anos, enquanto uma mulher cisgênero beira os 75 anos. (VIEIRA, 2015).

Em Caruaru, o decreto do uso do nome social surge como elemento capaz de garantir uma cidadania, ainda que precária (BENTO, 2014), para as pessoas trans. No entanto, em que pese todas/os secretárias/os terem recebido comunicados institucionais e de ter sido divulgado na imprensa local, o mencionado decreto ainda é desconhecido pelas/os gestoras/es responsáveis pelos serviços públicos municipais. Acreditamos que isto é fruto do contexto de formação dos profissionais, da invisibilidade das pessoas trans e/ou por falta de comunicação das/os superiores(es) hierárquico.

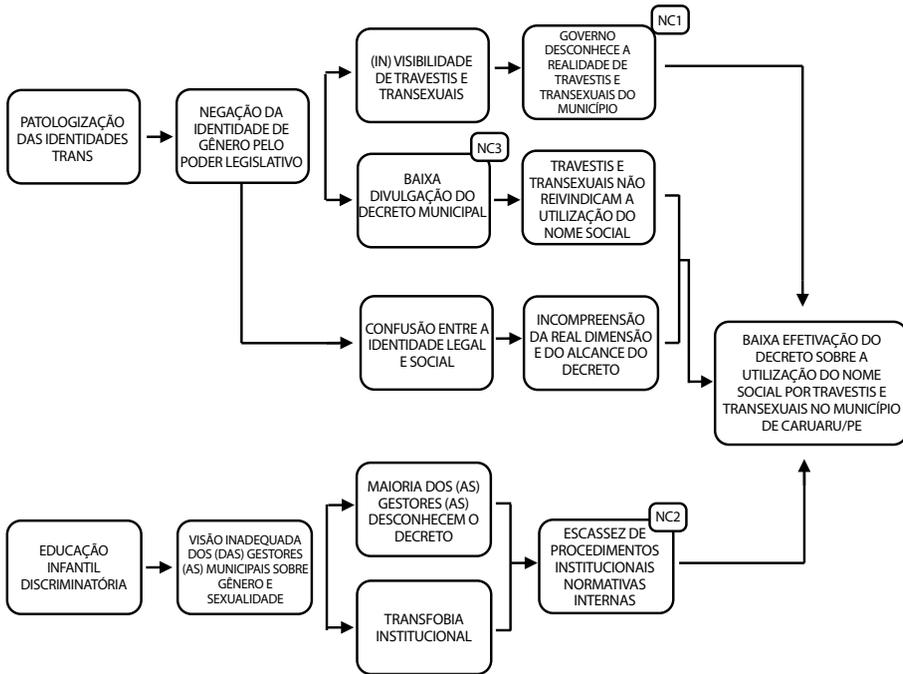
De outro lado, a tímida divulgação na imprensa e o diálogo restrito com as pessoas trans do município resultam em duas causas que merecem análise. A primeira delas é que poucas sabem da existência do decreto e as que sabem desconhecem seu alcance. Assim, travestis e transexuais não têm reivindicado o seu direito. Sem pressão social, a gestão municipal está acomodada com a realidade atual. Cabe aos que vivem às margens trazer à tona a exclusão propiciada. A segunda causa é que o próprio decreto não foi uma demanda apresentada pelas pessoas trans, o que não retira a sua necessidade, mas demonstra o diálogo restrito da gestão e a ausência de um diagnóstico da realidade destas no município.

É neste contexto que a situação-problema apresenta-se, sendo imperiosa a necessidade de se efetivar do Decreto Municipal que dispõe sobre a utilização do Nome Social para garantir o mínimo de visibilidade, de humanidade e de cidadania às pessoas trans de Caruaru. A luta pela desnaturalização das identidades é longa e árdua e cada vez mais as pessoas trans têm sido protagonistas de suas lutas, dos avanços em pequenas doses. Às/os gestoras/es públicos cabe fazer ecoar essas vozes em direitos e em reconhecimento social, o nome social é apenas uma das medidas.

1.1 FLUXOGRAMA

Problema: Baixa efetivação do decreto do uso do nome social por travestis e transexuais no município de Caruaru/PE

Ator: Secretária Especial da Mulher e Direitos Humanos



NÓS EXPLICATIVOS

A identificação da situação-problema objeto deste trabalho, a baixa efetivação do decreto do uso do nome social por travestis e transexuais no município de Caruaru, advém de uma análise da realidade social local e do campo de atuação, objetivo geral, da Secretaria Especial da Mulher e Direitos Humanos (SMDH). Esta foi criada com o fim de elevar a qualidade de vida de grupos excluídos e oprimidos através do fortalecimento e da garantia de direitos, visando o pleno exercício da cidadania e a promoção da igualdade.

Assim, a definição da situação-problema parte da necessidade de apresentarmos a realidade das pessoas trans no que tange aos desafios vivenciados em um dos seus direitos personalíssimos, aquele que nos in-

dividualiza e nos marca, o direito ao nome. Apesar das limitações da administração pública, uma vez que não é competente para mudanças legislativas que impliquem em uma mudança social necessária, o nome social tem apontado para o reconhecimento das identidades, garantindo a humanidade necessária para abrir as portas para novos direitos, ainda que em microsferas. (BENTO, 2014). Consideramos, então, que o uso do nome social nos serviços públicos municipais oferece a possibilidade de garantir o mínimo de dignidade e de reconhecimento. É uma medida real na garantia da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais.

Compreendendo, portanto, a importância da aplicação do decreto nº 50 no município, o agente político que declara o problema entende como necessária à elaboração de um diagnóstico que nos permita levantar as causas que geraram a situação-problema e nas quais se pretende atuar. Estas são indicadas a partir dos nós explicativos do fluxograma, todos eles ligados por relação de causalidade existente na relação observada e culminando na causa primária, a situação-problema. (COSTA, 2014). Desta feita, na referida análise, identificamos 13 nós explicativos para o problema em questão, todos eles relacionados a partir de duas cadeias causais.

A relação causal formada a partir do nó explicativo 12, a patologização das identidades trans, possui relação direta com a negação da identidade de gênero pelo Legislativo, nó explicativo 11. Em alguns países, em que há uma lei de identidade de gênero, em geral, segue o eixo “reconhecimento *versus* autorização”, esta última oriunda da visão patologizante. No Brasil, a ausência de legislação do processo transexualizador é trágica para quem vive essa experiência identitária. (BENTO, 2008).

Ao negar a existência da identidade de gênero, são revelados mais três nós explicativos (5, 6 e 7), (in)visibilidade de travestis e transexuais, baixa divulgação do decreto municipal, confusão entre identidade legal e social. O primeiro destes (5) verifica-se pela ausência de inteligibilidade dos corpos gerando obstáculos para que a pessoa transexual tenha direitos. Provocando, assim, um desconhecimento da realidade de travestis e transexuais do município (nó explicativo 1), a negação do abjeto. (BUTLER, 1993). Já a baixa divulgação do decreto (6) resulta no desconhecimento das pessoas trans dos

seus direitos, o que faz com que os/as sujeitos/as protagonistas do decreto não os reivindiquem (nó explicativo 2), não se pode lutar por algo que não se conhece. No que tange a confusão entre a identidade legal e a social (7), ela prejudica a compreensão da real dimensão e alcance do decreto, tornando seu potencial de inclusão menor. Algumas trans acreditam que o decreto aplica-se apenas aos/às servidores/as trans do executivo municipal.

Na relação causal formada pelo nó explicativo 13, educação formal discriminatória, percebemos que as normas de gênero estabelecidas a partir das relações de poder apresentam-se como determinantes na formação, de grande parcela, dos/as gestores/as municipais, provocando uma visão inadequada destes/as sobre gênero e sexualidade (nó explicativo 11) responsáveis direitos ou indiretos pela baixa efetivação do decreto do uso do nome social. Esta formação deficitária, no que tange ao reconhecimento e ao respeito às diferenças, apontam para dois outros nós explicativos (8 e 9) que estruturam a exclusão das pessoas trans como sujeitos/as de direitos no âmbito da administração pública.

Uma das causas originadas da visão dos/as gestores/as é o *desconhecimento do decreto*, nó explicativo 8. Ao não considerar a demanda relevante, alguns agentes políticos arquivam o decreto, desconsiderando a sua importância política, tornando-a letra morta e inexistente no dia a dia dos serviços públicos municipais. O nó explicativo 9, a *transfobia institucional* é um problema dentro do aparelho do Estado a ser enfrentado e combatido cotidianamente. Esta opressão coloca à margem as pessoas trans, ora desprezando-as ora oprimindo-as, conformando uma barreira ao exercício da cidadania. São esses dois nós que desenham a causa relativa à *escassez de procedimentos institucionais e normativas internas* necessárias para assegurar a aplicação do decreto, nó explicativo 4, impede a baixa efetivação do decreto por ausência de forma e método.

Por fim, importante mencionar que a transfobia institucional também dá causa a desumanização na abordagem aos/às usuários/as dos serviços públicos demonstrando a resistência e as dificuldades em aceitar o nome social como direito das pessoas trans, além do reconhecimento destas como detentoras de direitos, o que se aproxima do que Judith Butler denominou de inumano.

Identificação dos nós estratégicos

Na definição dos Nós Estratégicos (NE) referentes à situação-problema objeto deste trabalho (a baixa efetivação do decreto do uso do nome social por travestis e transexuais no município de Caruaru), foram considerados alguns critérios estabelecidos na Metodologia de Diagnóstico de Situações-Problemas (MDS), quais sejam: a possibilidade de atuação de quem declara o problema, no caso a SMDH; o alto impacto que a resolução destes nós sobre a situação-problema; viabilidade política e oportunidade, dentro do período proposto para a ação.

Considerando a possibilidade de atuação com eficácia prática e os critérios acima apresentados, foram identificados três nós estruturais, quais sejam: a divulgação do decreto municipal (NE1), a escassez de procedimentos e normativas internas (NE2) e o desconhecimento da realidade de travestis e transexuais do município (NE3).

Análise dos Nós Estratégicos

NE1: Baixa divulgação do Decreto Municipal

O nó estratégico 1, baixa divulgação do decreto municipal, foi escolhido por demonstrar a despreocupação do Estado com as questões de identidade das pessoas trans. Identificamos, inicialmente, que a divulgação resumiu-se a curtas matérias em *blogs* do município, não se desenvolvendo qualquer campanha institucional.

Este nó estratégico possui uma grande possibilidade de resolução, sendo altamente viável para que o Poder Executivo do município de Caruaru possa resolvê-lo, ocasionando um alto impacto social, pois a garantia do mínimo de dignidade humana passa pela exigência da efetivação dos seus direitos por parte das pessoas trans.

Esta divulgação deve ser direcionada, didática e com uma linguagem de fácil compreensão, realizada por especialistas que compreendam o mundo da comunidade LGBT, mas que possa atingir também os/as gestores/as públicos. É relativamente fácil acompanhar e monitorar o desenvolvimento deste nó crítico. Demandando basicamente da gestão municipal um olhar especial e diferenciado para esta questão.

NE2: Escassez de procedimentos e normativas internas para aplicação do decreto

Percebemos, a partir do nó estratégico 2, que os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal não criaram orientações internas para viabilizar o objeto do decreto. Desta feita, não foram realizadas atualizações de fichas cadastrais, formulários, prontuários, registros escolares e outros documentos congêneres, como também não foram expedidas recomendações e avisos para o cumprimento do decreto.

Assim, travestis e transexuais encontram dificuldades no uso do nome social enquanto usuários dos serviços públicos, ora pela falta de previsão no atendimento ora pelo desconhecimento dos/as servidores/as. Há relatos de transexuais que não tiveram seu direito respeitado em escolas municipais, bem como na recepção em algumas repartições públicas.

Faz-se necessário que os órgãos e entidades da administração municipal estabeleçam comandos, diretrizes e modificações no acolhimento e atendimento das pessoas trans, em que imperem o respeito e a inclusão a fim de efetivar o uso do nome social no município de Caruaru.

NE3: Desconhecimento da realidade de travestis e transexuais do município

O nó estratégico 3 aborda o desconhecimento da gestão e da população no que tange a realidade de travestis e transexuais do município de Caruaru. Este nó decorre da marginalização e abjeção das pessoas trans na sociedade, transformando-as em invisíveis, em não sujeitos. Por isso, observa-se um desconhecimento da maioria da população sobre seu modo de vida, suas necessidades, suas ocupações e sua sociabilidade.

O Estado, por sua vez, não possibilita, ainda, uma formação da população a respeito do assunto, através do plano municipal de educação, campanhas, políticas públicas e atuação de profissionais da educação nas escolas. Da mesma forma, a visibilidade travesti e transexual nos meios de comunicação é quase inexistente, quando não estereotipada e estigmatizada.

Este nó aponta para a importância da gestão traçar um diagnóstico de travestis e transexuais no município de Caruaru, que permita promover a inclusão nos serviços públicos, a promoção de políticas públicas, e, consequentemente, o fortalecimento do uso do nome social na administração pública.

ÁRVORE DO PROBLEMA

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 – Baixa divulgação do Decreto Municipal	<p>A 1.1 – Verificar a divulgação realizada do Decreto Municipal, identificando os meios e locais utilizados.</p> <p>A 1.2 – Analisar a linguagem e o formato de divulgação que está sendo desenvolvido e o que melhor se adequa aos objetivos estabelecidos.</p> <p>A 1.3 – Formar Comissão para elaborar uma estratégia de divulgação eficiente, incluindo no grupo ativistas travestis e transexuais.</p>	<p>R 1.1 – Organizar um mapa dos locais e meios utilizados para a divulgação do Decreto Municipal. A partir deste, poderemos desenvolver melhorias na divulgação e a sua difusão nos diversos meios a fim de aprimorar a política do uso do nome social.</p> <p>R 1.2 – Melhorar o diálogo da gestão com as pessoas trans de forma a contribuir na aplicação do decreto municipal e na construção de outras políticas municipais.</p> <p>R 1.3 – Divulgar o Decreto Municipal através de uma construção coletiva, contando com a colaboração expressiva das pessoas trans.</p>
NE2 – Escassez de procedimentos e normativas internas para aplicação do Decreto	<p>A 2.1 – Levantamento dos serviços mais utilizados ou de maiores necessidades, realizado em parceria com ativistas trans.</p> <p>A 2.2 – Criação de Grupo de Trabalho Intersetorial com os órgãos e entidades da Prefeitura.</p> <p>A 2.3 – Sensibilização e capacitação dos/as servidores/as.</p>	<p>R 2.1 – É preciso saber que todos os serviços públicos, sem exceções, devem prever a utilização do nome social. No entanto, diante do atual descaso com o decreto, optamos por fazer o levantamento das maiores necessidades da população trans de Caruaru a partir do diagnóstico realizado na ação A 3.2. Assim, poderemos iniciar uma ofensiva a partir dos serviços mais utilizados e/ou procurados, na ideia de transformá-los em referência para toda a administração pública municipal.</p> <p>R 2.2 – O diálogo permanente entre os órgãos prestadores de políticas públicas é fundamental para a efetivação do decreto. Desta feita, a partir do levantamento dos serviços mais utilizados, a criação de um Grupo de Trabalho Intersetorial (GTI) mostra-se como medida acertada para implementar e acompanhar a utilização do nome social. Pois, é a partir das discussões do GTI que surgirão as propostas de procedimentos e normativas para aplicação do decreto, uma vez que se faz necessário conhecer a dinâmica dos órgãos para tal. Esta iniciativa servirá também para diagnosticar as necessidades das pessoas trans no dia a dia do serviço público, possibilitando em um futuro próximo a formulação de políticas públicas para este segmento da população.</p> <p>R 2.3 – Para um atendimento humanizado e o cumprimento do objetivo social do decreto é preciso capacitar e sensibilizar os/as prestadores/as de serviços públicos. É necessário compreender as particularidades das pessoas trans tratando-as com o máximo de urbanidade. A realização de cursos, oficinas, palestras, reuniões, entre outras atividades, para aqueles/as que operam os serviços do município na ponta, na relação direta com a sociedade, passa a ser fundamental na efetivação do uso do nome social.</p>
NE3 – Desconhecimento da realidade de travestis e transexuais do município	<p>A 3.1 – Implantação da discussão de gênero e sexualidade nas escolas públicas municipais.</p> <p>A 3.2 – Elaboração de diagnóstico da população travesti e transexual do município.</p> <p>A 3.3 – Organização de atividades com programação educativa e lúdica para conscientização da população.</p>	<p>R 3.1 – O Plano Nacional de Educação (2014-2024) prevê que municípios discutam e elaborem, por meio de Projeto de Lei, Planos Municipais de Educação que têm por objetivo planejar a nível local as metas da década para a Educação. Um dos aspectos mais polêmicos e que tem gerado resistências, sobretudo de grupos religiosos, é a discussão de gênero nas escolas, que possibilita fomentar o respeito as diferenças e a convivência com a diversidade.</p> <p>R 3.2 – Realizar o diagnóstico da população trans de Caruaru a fim de conhecer melhor a sua realidade, condições de trabalho, nível de escolaridade e, se possível, fomentar projetos conjugados de formação e inserção no mercado de trabalho. Para tal, a gestão deve atuar em parceria com os movimentos e organizações sociais para o melhor acesso à população travesti e transexual.</p> <p>R 3.3 – Realizar atividades permanentes que deem visibilidade as pessoas trans do município. Realizar a Semana da Visibilidade Trans e a Semana da Diversidade Sexual com atividades educativas, culturais e lúdicas. Esta última culminaria com a Parada LGBT, a exemplo do que ocorre em inúmeros municípios brasileiros.</p>

PLANO DE AÇÃO

NE1: Baixa divulgação do Decreto Municipal

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A 1.1 Verificar a divulgação realizada do Decreto Municipal, identificando os meios e locais utilizados.	1.1.1 Verificar junto a Secretaria de Comunicação Social se existe divulgação do Decreto. 1.1.2 Mapear os meios e os locais de divulgação do Decreto Municipal.	Funcionários da Secretaria de Comunicação Social	1 mês	Secretária de Comunicação Social
A 1.2 Analisar a linguagem e o formato de divulgação que está sendo desenvolvido e o que melhor se adequa aos objetivos estabelecidos.	1.2.1 Buscar os materiais de divulgação junto à Secretaria de Comunicação. 1.2.2 Desenvolver um relatório contendo o formato e a linguagem que devem ser utilizados na divulgação do Decreto Municipal.	Funcionários da Secretaria de Comunicação Social	1 mês	Secretária de Comunicação Social
A 1.3 Formar Comissão para elaborar uma estratégia de divulgação eficiente, incluindo no grupo ativistas travestis e transexuais.	1.3.1 Constituir uma Comissão com representantes das Secretarias Especial da Mulher e Direitos Humanos, Governo, Participação Social, Comunicação Social e a participação de ativistas travestis e transexuais. 1.3.2 Elaborar estratégia de divulgação do Decreto Municipal, incluindo campanhas em diferentes veículos.	Funcionários das Secretarias de Governo, Participação Social, Comunicação Social e Mulher e Direitos Humanos. Ativistas trans.	2 meses	Secretário de Governo

NE2: Escassez de procedimentos e normativas internas para aplicação do Decreto

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A 2.1 Levantamento dos serviços mais utilizados ou de maiores necessidades, em parceria com ativistas trans	2.1.1 Análise dos dados relativos aos serviços públicos do diagnóstico realizado na Ação 3.1 (pesquisa). 2.1.2 Articular e realizar reunião com ativistas trans para levantamento qualitativo das maiores demandas de serviços públicos das pessoas trans do município de Caruaru. 2.1.3 Consolidar as informações a fim de orientar as demais ações relativas ao decreto.	1 ferramenta para a compilação dos dados. 1 servidor/a – coleta de informações, alimentar a ferramenta e apresentar os resultados. 1 gestor/a – articulação e coordenação da reunião.	2 meses	Assessoria de Políticas LGBT
A 2.2 Criação de Grupo de Trabalho Intersetorial com os órgãos e entidades da Prefeitura.	2.2.1 Definir órgãos participantes (de acordo com o levantamento da A 2.1), objetivos e metas do Grupo de Trabalho Intersetorial. 2.2.2 Realizar reunião com o Prefeito para apresentar o GTI e a proposta de decreto para sua reunião. 2.2.2 Realizar reunião com os órgãos envolvidos para apresentação da proposta e, posteriormente, a primeira reunião do GTI com organização do calendário de atividades e consolidação dos objetivos e metas.	1 servidor/a – elaboração de ofícios e do decreto 1 espaço e material para as reuniões 1 servidor/a – coordenação das reuniões e elaboração de relatorias	1 mês	Secretária Especial da Mulher e Direitos Humanos e Secretário de Governo
A 2.3 Sensibilização e capacitação dos/as servidores/as	2.3.1 Definição do público alvo e das temáticas a serem abordadas a partir dos serviços levantados na A 2.1 e das formulações do GTI. Estabelecer também um cronograma para realização. 2.3.2 Estabelecer parceria com Universidades localizadas no município, com o Centro Estadual de Combate a Homofobia (CECH) e com o Espaço Trans do Hospital das CL 2.3.3 Criar campanhas de sensibilização e orientação para todos/as servidores/as municipais	1 servidor/a – viabilizar a disponibilidade da agenda e organizar as reuniões conforme as necessidades. Material gráfico e de expediente. 1 servidor/a da Secretaria de Comunicação para criação das campanhas	Permanente	Gerência de Direitos Humanos

NE3: Desconhecimento da realidade de travestis e transexuais do município

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A 3.1 Implantação da discussão de gênero e sexualidade nas escolas públicas municipais.	3.1.1 Fomentar o debate de gênero nas Escolas Municipais através da realização de cursos, oficinas e outras atividades para professores/as e estudantes. 3.1.2 Realizar audiências públicas para debater o tema junto à sociedade civil organizada e aos movimentos sociais.	Funcionários da Secretaria de Relações Institucionais. Funcionários da Secretaria de Educação	Permanente	Secretaria de Educação e Secretaria de Relações Institucionais
A 3.2 Elaboração de diagnóstico da população travesti e transexual do município.	3.2.1 Realizar mapeamento da população travesti e transexual do município. 3.2.2 Elaborar diagnóstico da situação sócio-econômica da população travesti e transexual do município.	Funcionários da Secretaria Especial da Mulher e Direitos Humanos. Colaboradores dos Movimentos Sociais.	6 meses	Secretária Especial da Mulher e Direitos Humanos
A 3.3 Organização de atividades com programação educativa e lúdica para conscientização da população.	3.3.1 Organizar cronograma de atividades e informativos para a população sobre a vivência trans e identidades com linguagem e forma popular e abrangente. 3.3.2 Divulgar questões sobre cidadania, educação sexual e questões de gênero.	Funcionários da Assessoria de Políticas LGBT Material Gráfico	Permanente	Assessoria de Políticas LGBT

ANÁLISE DE ATORES

NE1 – Baixa divulgação do Decreto Municipal

Ação 1.1 – Verificar a divulgação realizada do Decreto Municipal, identificando meios e locais utilizados

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Funcionários da Secretaria de Comunicação	Controlam o cotidiano da comunicação da Prefeitura.	Desconhecimento da linguagem e do tratamento adequado ao público LGBT. Visão conservadora.	Verificando como a divulgação do Decreto Municipal. Identificando novas formas de divulgação.	Não se comprometendo de fato com a verificação solicitada	Dialogar com a Secretaria de Comunicação e apresentar o Manual de Comunicação LGBT.
A2 – Funcionários da Secretaria de Governo	Trabalham a intersecretorialidade entre as secretarias e o Prefeito.	Pouca estrutura técnico-administrativa.	Com o agrupamento das informações.	Se não tiverem uma metodologia e tecnologia adequada não conseguem fazer o acompanhamento necessário.	Criar uma circular, deixando claro o que se pretende verificar.
A3 – Secretária de Comunicação	Responsável pela Comunicação da Prefeitura	Limita-se muito à assessoria de imprensa.	Mapeando a divulgação do Decreto para uma melhor visualização	Não acompanhando de fato a pesquisa desenvolvida.	Reunir e definir uma agenda política com os Secretários envolvidos.

Ação 1.2 – Analisar a linguagem e o formato de divulgação que está sendo desenvolvido e o que melhor se adequa aos objetivos estabelecidos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Secretária de Comunicação	Responsável pela Comunicação da Prefeitura	Faz muita relação com a imprensa e pouca articulação na área de comunicação.	Fazendo uma síntese do material produzido	Não tendo compreensão da importância da temática para as pessoas trans	Convencer o Prefeito dar esta tarefa para o Secretário de Governo.
A2 – Assessor de Políticas LGBT	Responsável pela relação com os Movimentos Sociais.	Pouco poder decisório.	Observando se a linguagem para o público trans está adequada.	Não tendo um olhar crítico sobre a linguagem e formato de divulgação.	Pedir para o assessor anotar todas as suas observações quanto a divulgação e linguagem.
A3 – Funcionários da Secretaria de Comunicação	Controlam o cotidiano da comunicação da Prefeitura	Pouco tempo para construir um bom relatório.	Fazendo um bom relatório do formato de divulgação e linguagem.	Procurando desempenhar somente o necessário.	Definir como atividade prioritária este diagnóstico.

Ação 1.3 – Formar Comissão para elaborar uma estratégia de divulgação eficiente, incluindo no grupo ativistas travestis e transexuais

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Secretária Especial da Mulher e Direitos Humanos	Articula as políticas de inclusão das minorias ao acesso dos direitos.	Pouca estrutura humana e econômica.	Fazendo a interlocução com o público que é o foco: pessoas trans	Caso não consiga dialogar com as pessoas trans	Empoderar essa Secretaria como uma das principais responsáveis pela ação.
A2 – Secretária de Comunicação	Responsável pela comunicação da Prefeitura.	Faz muita relação com a imprensa e pouca articulação na área de comunicação.	Trazendo todo o mapeamento e diagnóstico da situação atual	Não conseguindo fazer o seu diagnóstico de forma eficiente.	Definir a pauta da divulgação do Decreto Municipal como agenda de governo.
A3 – Secretário de Participação Social	Relação política entre Governo e Segmentos da Sociedade Civil.	São muitos os segmentos para dialogar.	Procurando articular a relação com as pessoas trans que não estão organizadas.	Caso não consiga ouvir e dialogar com as pessoas trans desorganizadas.	Solicitar um mapeamento de onde está o público foco do trabalho.
A4 – Secretário de Governo	Assessora o Prefeito na relação com os/as Secretários/as.	Pouco conhecimento da temática.	Fazendo a articulação entre as 4 secretarias envolvidas e os militantes trans.	Caso não consiga sintetizar o trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho.	Solicitar relatórios do trabalho desenvolvido.
A5 – Ativistas Trans de Caruaru	Mobilização do público alvo do Decreto.	Pouco conhecimento do Decreto Municipal	Trazendo o olhar de “quem sofre na pele” a não efetivação do Decreto Municipal.	Caso tenha pouco interesse político em participar.	Tentando incluir da forma mais democrática possível esses militantes, desenvolvendo um trabalho que seja acolhedor.

NE2 – Escassez de procedimentos e normativas internas para aplicação do Decreto

Ação 2.1 – Levantamento dos serviços mais utilizados ou de maiores necessidades em parceria com ativistas trans

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Assessor de Políticas LGBT	Responsável pela articulação das Políticas LGBT no município e pela relação com os movimentos sociais.	Não possui poderes para determinar as políticas públicas no município.	Promover a interlocução da gestão com ativistas e produzir materiais de referência para pauta.	Não mobilizando ativistas importantes	Elaborar lista de atividades e de contatos da SMDH. Acompanhar o plano de ação das atividades sob a responsabilidade deste ator.
A2 – Ativistas Trans	Mobilização de coletivos e organizações. Público alvo do decreto.	Desconhecem o funcionamento do aparelho administrativo. São sensíveis às alterações políticas.	Apresentando as maiores demandas das pessoas trans no município, através de relatos e dados. Fiscalizando o cumprimento do decreto. Visibilizando as identidades trans.	Participando de maneira apática da reunião. Não fiscalizando a efetivação do decreto.	Promover diálogo permanente, aberto e colaborativo. Tentar incorporar ao máximo as sugestões apresentadas, sem, no entanto, deixar de observar a agenda política.
A3 – Servidor/a	Leitura dos formulários de pesquisas. Sistematizar os dados da pesquisa e as informações da reunião.	Pressão para cumprir as metas estipuladas.	Priorizando o planejamento estipulado. Criar uma ferramenta acessível facilitando a identificação dos serviços.	Não demonstrar interesse, minimizando sua tarefa.	A escolha do/a servidor/a deve se dar pelas habilidades

Ação 2.2 – Criação de Grupo de Trabalho Intersectorial com os órgãos e entidades da Prefeitura

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Prefeito	Detém o poder político, administrativo e financeiro capaz de orientar todo o corpo da administração municipal.	Compreensão das especificidades das pessoas trans e o volume de trabalho diante da centralização de atos administrativos e de gestão.	Convencer os/as agentes políticos de participarem de forma ativa do GTI.	Possui uma agenda extensa. Está, neste momento, concentrado em reduzir as despesas da administração.	Conversar com assessores/as imediatos convencendo-os/as da importância da pauta. Mostrar que esta ação depende de poucos recursos públicos.
A2 – Secretário de Governo	É o responsável pela articulação de todos os órgãos e entidades da administração. Possui relação direta e imediata com o Prefeito.	Visão conservadora das pautas relativas aos Direitos Humanos. Lentidão para operacionalizar a agenda política do governo.	Reunir os órgãos e entidades e representar o chefe do executivo nos encontros.	Desviando-se dos objetivos do GTI.	Buscar uma atuação de colaboração. Trabalhar este ator com uma tarefa pontual para instalação do GTI, a articulação dos/as órgãos e entidades.
A3 – Gerente de Direitos Humanos	Representa a Secretária nas pautas de Direitos Humanos. Possui capacidade de articulação para coordenar as atividades do GTI.	Baixa relação institucional. A pasta que coordena possui uma agenda extensa e a equipe é limitada.	Organizar os encontros do GTI. Coordenar os trabalhos em busca dos resultados estabelecidos. Priorizar o planejamento e acompanhar as metas.	Centralizando as tarefas.	Realizar reuniões periódicas para acompanhar os trabalhos, a execução das metas e estabelecer diretrizes, se necessário. Solicitar relatórios periódicos. Acompanhar algumas reuniões do GTI.

Ação 2.3 – Sensibilização e capacitação dos/as servidores/as

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Secretário de Administração e Gestão de Pessoas	Responsável pela gestão de servidores/as públicos da Prefeitura.	Atualmente acumula a pasta com a Secretaria de Finanças, o que torna a gestão de pessoas secundária.	Utilizar banco de dados dos/as servidores/as, a fim de fazer levantamento e organização de participantes. Divulgar informações relativas às campanhas nos contracheques.	Atuar com mora no repasse das informações e encaminhamentos. Não compreender as atividades como parte do trabalho do/a servidor/a	Contato permanente e persistente até o alcance das demandas. Procurar estabelecer um interlocutor do órgão a fim de agilizar as tarefas necessárias.
A2 – Secretária de Comunicação	Profissionais de jornalismo, publicidade e design. Especialista em Redes Sociais.	A secretaria de comunicação atua com limitações, aparentemente por equívoco de objetivos, uma vez que, em geral, se limita a fazer relação com a imprensa.	Desenvolver campanhas institucionais voltadas para servidores/as, mas também para a sociedade civil. Estabelecer relações para entrevistas em rádios e TV tendo o direito ao nome social como pauta.	Persistir numa postura rígida e portando-se como mero interlocutor entre governo e veículos de comunicação. Não possuir conhecimento sobre decreto.	Apresentar o decreto como uma decisão política do Chefe do Executivo e apontando para a necessidade de efetivá-lo. Focar nas campanhas das Redes Sociais e em materiais de circulação interna.
A3 – Gerente de Direitos Humanos	Detém as informações necessárias para articular as agendas de reuniões e suas demandas.	Trabalha com uma equipe reduzida e com escassez de recursos. Ao mesmo tempo a pauta dos Direitos Humanos é extensa, o que dificulta na formação da agenda política.	Articular os/as servidores/as da SMDH para organização da atividade. Dialogar com as instituições a fim de firmar convênios e parcerias.	Não dialogando com os/as representantes dos órgãos. Não cumprindo as metas estipuladas.	Realizar reuniões de monitoramento. Participar das reuniões com os atores externos. Aprovar a lista de atividades propostas.
A4 – Instituições de Ensino Superior	Corpo docente qualificado. Grupos de pesquisa na área. Estão abertas às diversas áreas dos saberes, produzindo conhecimento conectado com os direitos LGBT.	Desconhecimento do Decreto.	Garantir as condições metodológicas e pedagógicas para realização de cursos e oficinas.	O calendário acadêmico das Instituições pode limitar a realização das atividades.	Estabelecer relação de parceria e troca de informação, conhecimento e experiências. Aproveitar o potencial para elaboração da metodologia e do conteúdo das atividades.
A5 – Servidores/as	Operam os serviços públicos na ponta tendo contato direto com as pessoas trans.	Formação conservadora e resistente ao diferente, ao novo.	Melhoria do atendimento das pessoas trans. Identificar possíveis falhas nas normas e procedimentos adotados. Sugerir medidas eficazes na aplicação do decreto.	Atendimento mecanicista e desatento. Desinteresse em participar de cursos com o objetivo proposto.	Estabelecer relação direta com o superior hierárquico e acompanhando o desempenho e a participação deles nas atividades.

NE3 – Desconhecimento da realidade de travestis e transexuais do município

Ação 3.1 – Implantação da discussão de gênero e sexualidade nas escolas municipais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 – Funcionários da Secretaria de Relações Institucionais	É a secretaria com trabalho mais político de todas, pois lida diretamente com a Câmara dos Vereadores e com o Poder Judiciário	Dificuldades em dialogar as pautas de direitos humanos com os Vereadores.	Fomentar acordos entre os vereadores acerca da elaboração do Projeto de Lei para implementar o Plano Municipal de Educação	Impor a posição do governo e haver resistência da oposição sob a desculpa da questão ideológica	Coordenar cada passo a fim de que não haja mal entendidos ou negociações prejudiciais ao governo
A2 – Funcionários da Secretaria de Educação	É a secretaria responsável pela elaboração do Plano Municipal de Educação	Opinião pública conservadora	Buscar opiniões e ideias junto a educadores da rede municipal de ensino	Provocar a opinião pública conservadora de modo a rechaçar suas ações	Orientar para deixar claros os pontos defendidos de modo a evitar mal-entendidos

Ação 3.2 – Elaboração de diagnóstico da população travesti e transexual do município

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Funcionários da Secretaria Especial da Mulher e Direitos Humanos	Secretaria responsável por ações em defesa dos direitos humanos	Opinião pública conservadora, falta de apoio popular	Possui melhor diálogo com a população travesti e transexual	Resistência da população travesti e transexual em se expor	Fundamentar as ações em conhecimentos adquiridos em parceria com movimentos sociais
A2 – Colaboradores dos Movimentos Sociais	Sociedade civil organizada em movimentos que se debruçam sobre temas relacionados às questões sociais	Recursos humanos limitados	Penetração e livre trânsito junto à população travesti e transexual	Limitação dos trabalhos para cumprir o prazo estabelecido	Apoio de pessoal para realização das tarefas

Ação 3.3 – Organização de atividades com programação educativa e lúdica para conscientização da população

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Assessor de Políticas LGBT	Setor responsável por gerir as ações para a população LGBT do município.	Opinião pública conservadora contrária às suas ações.	Relações importantes com os movimentos sociais	Desviando foco para outras ações da pasta.	Manter diálogo estreito com os movimentos sociais
A2 – Movimentos Sociais	Sociedade civil organizada e independente	Recursos humanos limitados	Penetração social e livre trânsito com diferentes setores da sociedade de maneira independente	Limitações de recursos humanos	Manter diálogo estreito com a prefeitura e demais órgãos municipais

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	<p>A maioria das ações propostas poderá ser realizada com a estrutura já existente no poder público, não demandando novos recursos, estruturas ou materiais.</p> <p>Algumas visam tão somente ampliar o diálogo entre gestores/as através de grupos intersetoriais e capacitar os/as servidores/as a fim de criar um ambiente inclusivo, não discriminatório e democrático na administração pública.</p> <p>As ações propostas, em princípio, não geram efeitos indesejáveis, na verdade a permanência do <i>status quo</i>, inaplicabilidade do decreto, é que pode agravar a relação do poder público municipal com as pessoas trans do município. Ou seja, as ações <i>per se</i> não geram efeitos indesejáveis, mas tão somente a eventual falha na aplicação pode vir a gerar.</p> <p>No entanto, uma maior divulgação (publicidade) do decreto pode implicar em resistência por parte de setores conservadores da sociedade, a exemplo de grupos religiosos, bem como da oposição ao governo, o que pode tornar o processo de implementação mais lento.</p>
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	<p>O objetivo das ações é o de aplicar o que já está normatizado, o uso do nome social. Porém, é possível que alguns órgãos e entidades da administração municipal justifiquem a inaplicabilidade do decreto ao fato de estarem vinculados a procedimentos e normativas estaduais e nacionais. Impossibilitando, desta feita, a amplitude deste direito nos serviços públicos municipais.</p> <p>No entanto, há possibilidade de um efeito negativo no que tange à ofensiva conservadora do poder legislativo municipal às pautas relacionadas aos direitos LGBT. Assim, uma maior visibilidade desta pauta pode resultar em retrocessos e na dificuldade de diálogo com este poder. A exemplo do que ocorreu, no dia 18 de junho, na Câmara Municipal de Caruaru com a emenda ao Plano Municipal de Educação que retirou a igualdade de raça, gênero e orientação sexual nas escolas.</p>
3 – Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	<p>Ponto fraco: o baixo envolvimento dos/as gestores/as municipais nas pautas levantadas pela SMDH, fruto do conservadorismo e do preconceito (transfobia institucional). Além de recursos humanos limitados para realizar determinadas ações em um prazo igualmente limitado.</p> <p>Para prevenção deve-se apresentar o decreto como ato de caráter normativo, aliando a essa compreensão a vontade política do Prefeito em garantir o direito ao uso do nome social.</p>
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	<p>Diálogo constante com os/as envolvidos/as, gestores/as e pessoas trans.</p> <p>Formação permanente do corpo de servidores/as municipais.</p> <p>Fortalecer a imagem e a luta das pessoas trans, minimizando a transfobia institucional.</p> <p>Ampliar os espaços de participação da sociedade civil. O diálogo com organizações e movimentos é fundamental para fortalecer as conquistas de direitos, mas também para abrir flanco à garantia de tantos outros fundamentais.</p>
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	<p>Os recursos disponíveis são suficientes para a realização do projeto, pois além do baixo custo das ações, os recursos necessários já estão previstos nas peças orçamentárias do município.</p> <p>No que tange às atividades de formação, elas devem ser viabilizadas através de uma parceria com as Instituições de Ensino Superior, demandando majoritariamente dos recursos preexistentes.</p> <p>As campanhas de sensibilização e de divulgação do decreto serão realizadas, prioritariamente, nas redes sociais, e-mails, contracheques/holerites dos/as servidores/as e em cartazes afixados nas sedes dos órgãos e entidades da Prefeitura. Recursos estes já previstos na Lei Orçamentária Anual, não demandando sequer a contratação de novos/as servidores/as.</p> <p>O GTI se reunirá nas dependências da Prefeitura e, quando necessário, utilizando apenas de material de expediente e de servidores/as do quadro da administração.</p>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A garantia de direitos à população LGBT tem encontrado um dos seus maiores obstáculos no Poder Legislativo. A hegemonia conservadora no Congresso Nacional, nas Assembleias Estaduais e nas Câmaras Municipais tem, em certa medida, criado obstáculos e, em alguns casos, provocado retrocessos para a organização de um plexo de direitos fundamentais, dentre eles a identidade de gênero a partir do reconhecimento. Isto ocorre porque

quando se versa sobre direitos à população LGBT, as elites econômicas, políticas, raciais, religiosas, de gênero e sexual (apesar dessas elites também não serem homogêneas ou contínuas), apropriam-se da estrutura do Estado para frear e impedir qualquer avanço na garantia de direitos plenos. (BENTO, 2014). A relação desta elite com o Poder Legislativo está imbricada de tal forma que, atualmente, a separação dos interesses tem sido tarefa das mais difíceis.

Por outro lado, o desconhecimento da população a respeito da transexualidade, em alguns casos/lugares da existência desta, fruto das relações de poder no que tange à sexualidade, demonstra a tentativa histórica de mascarar a pluralidade e as possibilidades de identidades sexuais e de gênero. As pessoas trans, ao se tornarem visíveis em suas lutas e em seus corpos, no entanto, provocam repulsa daqueles/as que adotam como dogmas as normas de gênero vigentes.

Este sentimento social majoritário, de certa forma, pode ser observado na pesquisa “Diversidade Sexual e Homofobia no Brasil: intolerância e respeito às diferenças sexuais”, realizada pela Fundação Perseu Abramo, em junho de 2008. O resultado nos apresenta os estigmas (re)produzidos, a discriminação e o preconceito social enfrentados pelas pessoas trans em nosso país, além de apresentar a percepção da sociedade. Ao serem indagados sobre a existência de preconceito contra as pessoas LGBT no Brasil, quase a totalidade da amostra de 2.014 pessoas entrevistadas respondeu afirmativamente: acreditam que existe preconceito contra travestis 93% (para 73% *muito*, para 16% *um pouco*), contra transexuais 91% (respectivamente 71% e 17%), contra gays 92% (70% e 18%), contra lésbicas 92% (69% e 20%) e contra bissexuais 90% (para 64% *muito*, para 22% *um pouco*). (VENTURINE, 2009).

As atitudes homofóbicas, profundamente enraizadas, aliadas à falta de proteção adequada contra a discriminação, têm exposto muitas pessoas LGBT a graves e evidentes violações de seus direitos humanos. (NAÇÕES UNIDAS, 2013). Estabelece-se desta forma um processo de exclusão e violência da vida em sociedade.

É o que podemos observar dos Relatórios de Violência Homofóbica de 2011 e 2012 da Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal. O

Brasil é um dos países onde mais foram reportados assassinatos da população trans. Isoladamente, responde por 39,8% dos assassinatos de pessoas transexuais registrados no mundo, entre 2008 e 2011. Foram 248 homicídios de pessoas, pelo simples fato de serem transexuais ou travestis, somente em 2011. No perfil das violações homofóbicas de 2012, a violência física é a mais relatada, com 74,56%, seguida pelas discriminações (8,02%), pelas violências psicológicas (7,63%) e pela violência sexual (3,72%). Entre novembro de 2012 e outubro de 2013, foram cerca de 100 homicídios de pessoas trans no Brasil. Ressalte-se que, provavelmente, esses números correspondem a apenas uma parcela desse tipo de crime, já que nem todas as ocorrências são registradas e divulgadas.

As violações de direitos humanos da população LGBT, no entanto, não se resumem à violência física (espancamentos, agressões sexuais, tortura e assassinatos). Há discriminação, e em alguns casos a completa exclusão, no mercado de trabalho, nas escolas e nos hospitais, sendo maltratadas e rejeitadas por suas próprias famílias. (NAÇÕES UNIDAS, 2013). Para entender como os preconceitos de gênero e sexualidade são construídos, é preciso estudar as relações de poder que se apresentam na sociedade, tarefa das mais complexas. No entanto, procuraremos apresentar, de forma breve, apenas um dessas relações que se desenvolve entre a formação da opinião pública e os meios de comunicação.

A pesquisa de opinião pública, uma das ferramentas mais utilizada para avaliação governamental, procura medir e compreender o sentimento da maioria da população em relação a um governo e ao seu governante. O resultado, no entanto, via de regra, reflete as informações disponíveis à população a partir de filtros controlados por profissionais da comunicação. (COSTA, 2014). O órgão da administração responsável pela comunicação organiza a informação que julga importante para a agenda política do governo e os meios de comunicação selecionam o conteúdo e a forma do que será repassado para a população. Por fim, a forma como as pessoas veem o governo (ou a pauta que ele apresenta) dependerá da interpretação da informação que foi recebida.

Em nosso país, a concentração dos veículos de comunicação prejudica a valorização da diversidade cultural e das diferenças. (MELO, 2014). As

informações que alcançam o grande público estão eivadas de opiniões políticas de grupos conservadores que controlam a difusão da informação. Oferecem aos/às consumidores/as de seus produtos a ilusão de que conhecem os fatos, por vezes transformando em verdades inabaláveis, porque têm sentimentos e preferências sobre eles, porque algum especialista apresentou qualquer explicação que lhe pareceu crível. (CHAUI, 2006).

Nesta perspectiva, a opinião da mídia torna-se relevante na formação da opinião pública, caracterizando-se a maior disputa política na sociedade brasileira. (SADER, 2014). Ou seja, a opinião pública reflete o senso comum ou o pensamento de grande parcela da sociedade formada a partir das informações filtradas, selecionadas e direcionadas de acordo com os interesses políticos.

Na situação-problema abordada neste trabalho, a avaliação governamental a partir da opinião pública ganha um contorno diferenciado. É que políticas públicas e ações de governo voltadas para travestis e transexuais, em geral, não são foco de pesquisas de opinião e, quando o são, geralmente não agregam à gestão um valor considerado positivo, principalmente quando realizada com públicos e objetivos difusos. Isto decorre exatamente do conservadorismo e do preconceito contra as pessoas trans aliados à invisibilidade.

As redes sociais têm se apresentado como importantes ferramentas de comunicação, uma vez que existe mais diversidade e pluralidade de informação (não necessariamente progressista), possibilitando uma interação imediata de parcela da população. Recentemente, o perfil do Facebook da Prefeitura de Caruaru foi alvo de críticas agressivas ao divulgar fotos do “beijaço contra a homofobia” durante os festejos juninos na cidade². A reação conservadora e preconceituosa de parte da população preocupou a Secretaria de Comunicação no que tange ao impacto negativo sob a imagem e a avaliação do poder público municipal na mídia digital. No entanto, neste caso específico, o quadro foi revertido pela atuação de ativistas LGBT, em conjunto com simpatizantes, na rede social, provocando inclusive uma moção de aplauso (GRUPO LGBT, 2015) pelas ações realizadas para este público durante os festejos juninos. Percebemos, assim, que as redes so-

2. Postagem do dia 13/06/2015 na página do Facebook da Prefeitura de Caruaru: <<https://www.facebook.com/PrefeituradeCaruaru?fref=ts>>

ciais, em conjunto com os *blogs* independentes, ganham importância na diversidade e circulação de informações possibilitando uma maior comunicação das ações realizadas pela gestão municipal.

No entanto, metade da população brasileira, devido a fatores econômicos e estruturais, não possui acesso à internet. (MELO, 2015). Em Caruaru, principalmente na zona rural e nos bairros mais numerosos, os programas locais veiculados via rádio figuram como as mais importantes fontes de informação da população. Assim como nos demais municípios brasileiros, a propriedade das emissoras locais é de políticos e grandes empresários, e a pauta dos programas é definida de acordo com a relação política com o poder público municipal. O cenário, portanto, é variável e extremamente dependente das alianças políticas estabelecidas. Ademais, no que tange às ações voltadas para as pessoas trans, há grande resistência de alguns setores religiosos e conservadores. No dia 18 de junho, a Câmara de Vereadores de Caruaru foi palco de grande polêmica quando aprovou, por vinte votos a dois, uma emenda que suprimiu do Plano Municipal de Educação a previsão da igualdade de gênero e raça e diversidade sexual nas escolas municipais³. Uma prova de que o debate da igualdade de gênero e do direito à identidade, nos veículos tradicionais e espaços políticos institucionais da cidade, ainda encontra grande resistência.

Emerge a necessidade de fortalecer o debate da democratização da comunicação e da gestão pública a fim de construir um ambiente livre de consensos pré-fabricados, considerando as diferenças sociais, culturais e identitárias para realização de políticas públicas e programas que visem à inclusão e garantia de direitos de toda a população. Neste sentido, no que se propõe este trabalho, identificamos que as campanhas institucionais e o trabalho a ser desenvolvido nas escolas municipais (formação de servidores/as e o acolhimento de alunos/as e profissionais trans) como fundamentais para o direito à informação, à cidadania e à participação na gestão pública.

O atual estágio social apresenta um caminho longo e árduo para o fim da violação dos direitos da população LGBT e, conseqüentemente, da

3. Disponível: <<http://blogdomarioflavio.com.br/vs1/votacao-de-plano-municipal-de-educacao-termina-em-confusao-na-camara-de-caruaru/>>. Acesso em: 21 jun. 2015

garantia de igualdade. No entanto, a inovação criada no Brasil, reproduzida em Caruaru, na regulamentação do uso do nome social para travestis e transexuais apresenta-se como um sopro de dignidade ao possibilitar o acesso a esse direito personalíssimo, ainda que em microesferas. (BENTO, 2014). É o Estado reconhecendo as pessoas trans como sujeitos/as de direitos e garantindo-lhes o mínimo de tutela.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme. “Homens Trans”: novos matizes na aquarela das masculinidades? Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2012000200012>>. Acesso: 28 maio 2015.

_____; HEILBORN, Maria Luiza. *Não somos mulheres gays: identidade lésbica na visão de ativistas brasileiras*. Gênero: Núcleo Transdisciplinar de Estudos de Gênero – NUTEG, v. 9, n. 1, p. 225-249, jan./jun. 2009.

BALLEN, Cristina Gomes Kellen; BIZETTI, Lilian Fernanda. Nome civil em contraposição com nome social como (des)serviço a efetividade de direitos na sociedade globalizada. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=73ed442a8eafbb12>>. Acesso: 23 maio 2015.

BARBOSA, Bruno Rafael Silva Nogueira; CRUZ, Eduardo Ailson. João ou Maria? Maria ou João? As dificuldades da adequação do gênero ao nome civil. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ged/article/view/18293>>. Acesso em: 25 maio 2015.

BENTO, Berenice. Nome social para pessoas trans: cidadania precária e gambiarra legal. Contemporânea – *Revista de Sociologia da UFSCAR*, São Carlos, v. 4, n. 1, jan.-jun. 2014.

_____. *O que é transexualidade*. São Paulo: Brasiliense. (Coleção Primeiros Passos), 2008.

BESSO, Sandra Maria; CAMPOS, Jorge Alberto Passarelli de Souza Toledo de; PAES, Taíse Sossai. Transexualismo no Brasil: mudança no corpo e no papel? Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revis->

taceaju/article/view/1155>. Acesso: 25 maio 2015.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Priscila Pinto Calaf, Gustavo Carvalho Bernardes e Gabriel dos Santos Rocha (Orgs.). *Relatório sobre violência homofóbica no Brasil: ano de 2011*. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos, 2012.

_____. *Relatório sobre violência homofóbica no Brasil: ano de 2012*. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/pdf/relatorio-violencia-homofobica-ano-2012>>. Acesso: 20 jun. 2015.

BUTLER, Judith. *Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do sexo*. In: LOURO, Guacira Lopes. *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CHAUÍ, Marilena. *Simulacro e o poder*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

COSTA, Greiner. Metodologia de Diagnóstico de Situações. In: COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (Orgs.). *Gestão estratégica em políticas públicas*. Campinas: Alínea, 2014.

DOS HUMILDES, Joildo Souza. Transexualismo e direito: possibilidades e limites jurídicos de uma nova identidade sexual. *Boletim Jurídico*, Uberaba/MG, a. 5, n. 261. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1946>>. Acesso: 28 maio 2015.

GRUPO LGBT Lutas e Cores emite moção de louvar as ações realizadas pela Prefeitura de Caruaru. Disponível em: <<http://www.jornaldecuaru.com.br/201506grupo-lgbt-lutas-e-cores-emite-nota-de-mocao-a-prefeitura-de-caruaru/>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

LEY 26.743 Argentina. Identidad de género. Disponível em: <<http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/tocoginecologia/files/2014/01/Ley-26.743-IDENTIDAD-DE-GENERO.pdf>>. Acesso: 18 maio 2015.

LOURO, Guacira Lopes. Teoria Queer: Uma política pós-identitária para a educação. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/arti>>

cle/view/S0104-026X2001000200012>. Acesso: 25 maio 2015.

MELO, Mariana. A democratização da mídia e quem a defende: entre os pontos destacados por candidatos a deputado estão a regionalização do conteúdo e a conquista do Marco Civil da Internet. *Carta Capital*. 24/09/2014. Disponível: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/conheca-cinco-candidatos-ao-congresso-que-defendem-a-democratizacao-da-midia-9981.html>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

MOURA, Amanda Duarte; OLIVEIRA, Elisa Beatriz A; SAMPAIO, Suelen da Silva. Reflexões acerca da transexualidade: Mabel e o trânsito dos corpos. *Desfazendo Gênero, 10 Desafios Atuais do Feminismo 2013*. Disponível em: http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386855149_ARQUIVO_AmandaDuarteMoura.pdf. Acesso em: 27 maio 2015.

NAÇÕES UNIDAS. *Nascidos livres e iguais*: orientação sexual e identidade de gênero no regime internacional dos direitos humanos. Brasília, 2013.

PL 5002 de 2013. Lei João W Nery de Identidade de Gênero. Relatores Dep. Jean Wyllys e Dep. Érika Kokay. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1059446&filename=PL+5002/2013>. Acesso: 18 maio 2015.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. (2007). Disponível em: <http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp_principles.htm>. Acesso em: 27 maio 2015.

PRÓCHNO, Caio César Camargo; ROCHA, Rita Martins Godoy. O jogo do nome nas subjetividades travestis. *Psicologia & Sociedade*; 23 (2): 254-261, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822011000200006&script=sci_arttext>. Acesso: 09 maio 2015.

SADER, Emir. A democratização da mídia a mãe de todas as reformas. Disponível: <<http://cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/A-democratizacao-da-midia-a-mae-de-todas-as-reformas/2/31257>>. Acesso em 21 jun. 2015.

VIEIRA, Helena. Vamos falar de transfeminismo? Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/osentendidos/2015/02/22/vamos-falar-de>>

-transfeminismo/>. Acesso: 09 maio 2015. (Entrevista concedida à *Revista Fórum* em 22 de fevereiro de 2015).

VENTURINE, Gustavo. Diversidade sexual e homofobia no Brasil: Intolerância e respeito às diferenças sexuais. 2009. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/diversidade-sexual-e-homofobia-no-brasil-intolerancia-e-respeito-diferencas-sexuais>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

WEEKS, Jeffrey. O corpo e a sexualidade. In: LOURO, Guacira Lopes. *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

WYLLYS, Jean. (In)visibilidade trans. *Blog de Jean Wyllys*, 2013. Disponível em: <<http://jeanwyllys.com.br/wp/a-invisibilidade-trans>>. Acesso em: 09 maio 2015.

CAPÍTULO IV

DIFICULDADE DE COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCADO INSTITUCIONAL (PAA E PNAE)

Odil Elias Junior
Rui Alvacir Netto
Valdeci Augusto de Oliveira
Orientador: Daniel Calbino

APRESENTAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O problema declarado ocorre em uma Cooperativa de Agricultores Familiares da região oeste do estado de Santa Catarina e foi escolhido em razão do baixo volume de comercialização realizado em comparação ao potencial mercadológico existente. O problema ocorre no mercado institucional, no âmbito de programas criados e conduzidos pelo governo federal, incluídos no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo eles o Programa de Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escola (PNAE). Ambos têm por finalidade maior o fortalecimento da produção agrícola familiar, aumentando a geração de trabalho e renda neste setor e, de outro lado, garantindo o direito constitucional dos brasileiros à Segurança Alimentar.

A relação que o problema declarado tem com os temas tratados até então no decorrer do curso está no fato de envolver programas públicos incluídos como metas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Portanto, no âmbito da gestão pública, ou seja, desenvolvido e mantido pelo governo federal. Ressalta-se também que embora seja um programa criado para fortalecer a agricultura familiar, está sendo negligenciado e mal administrado pelo próprio poder público, ou seja, por quem o concebeu, o que o torna ineficiente no seu objetivo.

No que se refere ao PAA, a negligência governamental fica bem caracterizada quando, sistematicamente, a liberação de recursos orçamentários para as aquisições de alimentos não leva em consideração o calendário agrícola de produção. Isto faz com que os agricultores tenham prejuízos, pois justamente no período de colheita da produção agrícola não há recursos disponíveis para as instituições comprarem.

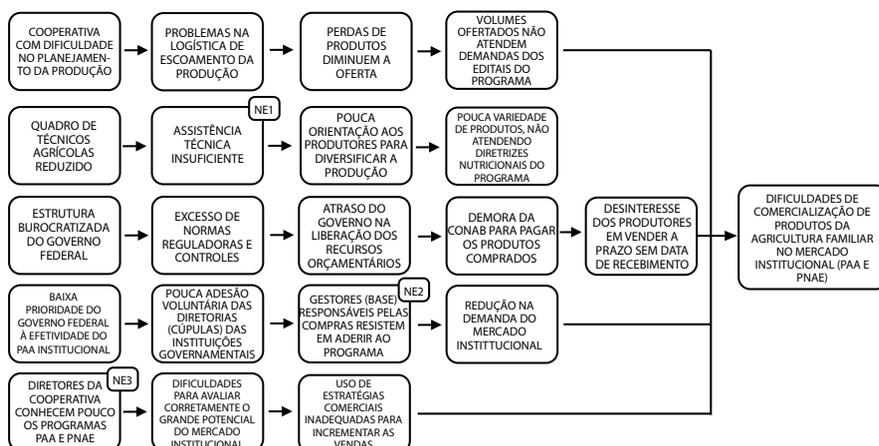
Já a ineficiência ocorre em função da gestão burocrática, principalmente do PAA, por parte do governo, e até pelo seu reduzido interesse em incentivar as instituições a aderirem plenamente às diferentes modalidades de aquisição de alimentos, fazendo com que o programa acabe por desestimular a adesão do produtor.

Ao declarar o problema da dificuldade para comercializar a produção agrícola dos seus cooperados ao mercado institucional, o ator, a Cooperativa dos Agricultores Familiares do Oeste Catarinense, também aponta os nós estratégicos em condições de reverter os obstáculos encontrados na comercialização da produção, expondo as condições básicas necessárias para o sucesso do programa.

1.1 FLUXOGRAMA

Problema: Dificuldade de comercialização de produtos da agricultura familiar no mercado institucional (PAA e Pnae)

Ator: Cooperativados Agricultores Familiares do Oeste Catarinense



COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

Os nós explicativos estão organizados em cinco cadeias causais, sendo que cada uma delas aponta um conjunto de causas de distintas naturezas e que podem relacionar-se entre si, a exemplo das cadeias causais 1 e 2.

Na cadeia causal 1 (nós explicativos de 01 a 04), procuramos mostrar como a pouca quantidade de alimentos ofertados dificultam as vendas por não atenderem as demandas do mercado institucional. A baixa quantidade tem como causa estruturante a dificuldade que as Cooperativas têm em planejar a produção da matéria-prima, juntamente com seus cooperados.

A cadeia causal 2 (nós explicativos de 05 a 08) está relacionada às causas que levam à redução das variedades de alimentos, o que dificulta a comercialização, pois uma das diretrizes do PAA é a de oferecer um cardápio variado de alimentos com qualidade nutricional. Essa adversidade é resultante da dificuldade financeira que a Cooperativa tem para manter um quadro de Técnicos Agrícolas compatível com as demandas dos cooperados.

Na cadeia causal 3 (nós explicativos de 09 a 13), procuramos mostrar como o excesso de normas e controles burocráticos governamentais provocam e estimulam o desinteresse dos agricultores em produzir e comercializar para o mercado institucional, na medida em que a demora na liberação dos recursos orçamentários provocam significativos e indesejáveis atrasos no pagamento aos produtores.

Já a cadeia causal 4 (nós explicativos 14 a 17) pretende explicar como a baixa prioridade do Governo Federal quanto à efetividade do Programa reduz consideravelmente a demanda desse mercado consumidor. Na medida em que as Diretorias das Instituições (cúpula) – responsáveis por grande parte da aquisição desses alimentos – não aderem voluntariamente ao PAA Institucional, elas contribuem para que os Gestores (base) responsáveis pelas compras criem resistências em sair do conforto (modelo antigo) e em aderir a essa nova modalidade de comercialização.

Por último, a cadeia causal 5 (nós explicativos 18 a 20) mostra que, por ter pouco conhecimento sobre os Programas, a Cooperativa encontra dificuldades para fazer uma boa avaliação do potencial e da dimensão desses mercados institucionais. Por essa razão, usa estratégias comerciais inadequadas para tentar incrementar suas vendas institucionais. Assim, por exemplo, ao invés de contratar assessorias ou bons profissionais de *marketing* para elaborar um plano de ação de vendas, toma iniciativas de abordagem de forma amadora, ineficazes em seus resultados.

Análises dos Nós Estratégicos

Selecionamos como nós estratégicos aqueles cuja solução está sob o alcance e a governabilidade do Ator que declara; e, se resolvidos, causarão impactos positivos de incremento na comercialização dos produtos da agricultura familiar no mercado institucional; contribuindo para o alcance de objetivos de interesse governamental, ao apoiar iniciativas que contribuam para o alcance de metas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015.

NE1 – Assistência técnica ineficiente

Este nó explicativo foi escolhido como estratégico, porque a solução deste problema está na ampliação da oferta deste tipo de apoio técnico aos produtores cooperados que fornecem a matéria-prima comercializada no mercado institucional (PAA/PANE) através da Cooperativa.

O grau de intensidade do impacto desta medida é considerável, em razão de que, com esse apoio técnico, os produtores cooperados terão condições de melhorar a qualidade e a produtividade dos alimentos dentro da lógica da produção orgânica que adota insumos naturais no processo de desenvolvimento. Além disso, vai possibilitar a diversificação da produção dos alimentos, o que atende as expectativas dos Programas governamentais no que diz respeito a fornecer um cardápio saudável de alimentos aos cidadãos beneficiários, uma das bandeiras e das diretrizes das políticas de segurança alimentar brasileira.

Trata-se de uma solução de inteira governabilidade da Cooperativa, pois caberá a ela a seleção dos profissionais que atuarão nesta prática; bem como caberá a ela também a responsabilidade de organizar, juntamente com os produtores cooperados, o plano anual de produção, visando atender as grandes demandas do mercado institucional.

Do ponto de vista da viabilidade política, vem auxiliar o Governo a atingir suas metas estabelecidas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015; bem como a consolidar seus esforços para a superação das Metas do Milênio.

NE2 – Gestores responsáveis pelas compras resistem em aderir ao Programa

Uma das modalidades do Programa PAA é o “PAA Institucional” que permite aos Órgãos Estatais da esfera federal adquirir alimentos dos agricultores familiares, até o limite de R\$ 20.000,00/ano por propriedade, sem licitação. Nesta modalidade, está o mercado mais representativo em termos de demanda por alimentos, chegando a R\$ 4 bilhões/ano.

No entanto, na prática, as Diretorias das Instituições (cúpulas) governamentais não estão aderindo voluntariamente a esta nova modalidade. Em consequência disso, os Gestores responsáveis pelas compras que já utilizam outra estrutura e outra prática para a aquisição desses alimentos (por licitação) criam resistências internas à adesão desta nova modalidade.

A mudança desse tipo de comportamento institucional causaria um grande impacto nas iniciativas de ampliação das vendas de alimentos para esse mercado. Em uma Cooperativa com 360 cooperados, haveria um mercado potencial de R\$ 7,2 milhões/ano, para ser atendido, o que, por si só garantiria a sua sustentabilidade operacional e sobras aos seus cooperados.

Neste contexto, a governabilidade da Cooperativa para mudar esta correlação de forças está na sua capacidade de organizar estratégias e investir em ações articuladas de venda para essas Instituições, contando com apoio de outros atores sociais e governamentais, e, com assessorias adequadas, para sensibilizar os Gestores (da base) Institucionais a aderirem ao Programa.

Para tanto precisam de assessorias de profissionais da área de vendas; bem como do apoio de outros atores que também seriam beneficiados por essas iniciativas, a exemplo dos Prefeitos dos pequenos municípios que teriam nesse mercado um grande aliado para a promoção do desenvolvimento local, inclusive com o fortalecimento de diferentes cadeias produtivas da região.

O momento mostra-se favorável a esta iniciativa, já que há uma decisão política do governo em tornar obrigatória para essas Instituições a compra de pelo menos 30%¹ dos alimentos através da modalidade “PAA Institucional”.

NE3 – Diretores da Cooperativa conhecem pouco os Programas PAA e PNAE

O mercado Institucional (PAA/PNAE) movimentará a partir de 2016 em torno de R\$ 4 bilhões/ano, sendo que desses 1,3 bilhão será gasto na compra de alimentos para merenda escolar (PNAE); e, 1,3 bilhão para a aquisição dos 30% obrigatórios pelas Instituições Governamentais (DECRETO Nº 8.473, de 22 de junho de 2015). Há que se considerarem também os demais orçamentos das outras modalidades de PAA (Doação Simultânea, Sementes, Leite, Formação de Estoque, e Aquisição Direta).

Trata-se de um imenso potencial de mercado que está sendo negligenciado pela Cooperativa por falta de conhecimentos desses instrumentos mercadológicos. Daí por que será necessário que os Diretores da Cooperativa revejam suas posições e estratégias diante dessas oportunidades e façam investimentos em suas próprias capacitações sobre os Programas e também na capacitação de seus técnicos e profissionais de vendas. Além disso, poderão buscar apoio junto a um amplo conjunto de entidades parceiras com objetivos comuns em relação ao sucesso desses programas.

Uma vez empoderados desse conhecimento, a Diretoria terá mais condições e facilidades para sensibilizar os parceiros e também para negociar com os Gestores responsáveis pelas Instituições consumidoras.

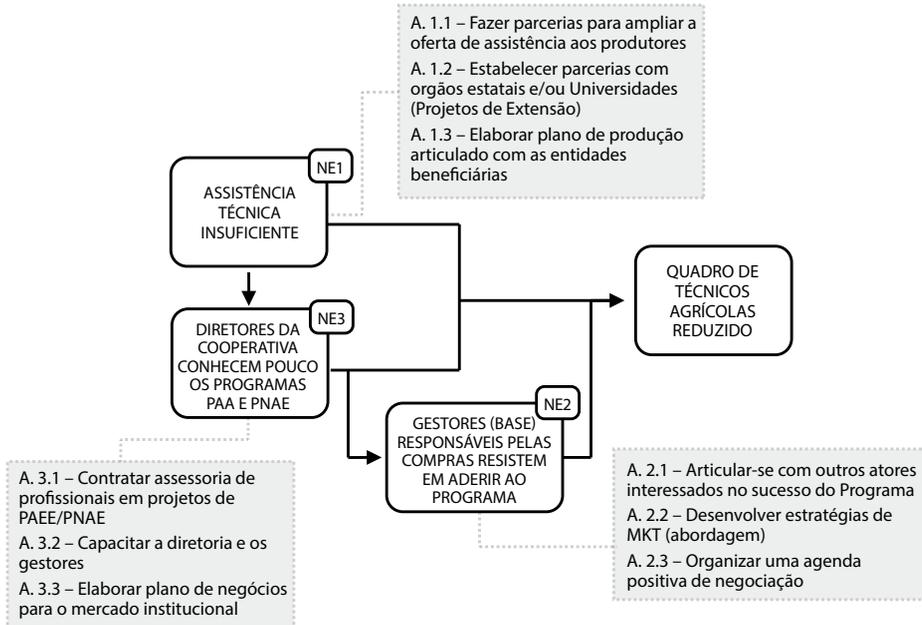
1. Decreto Nº 8.473, de 22 de junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo (30%) destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências.

Qualquer investimento feito para superar essas limitações trará imediato retorno, causando grande impacto na mudança desse cenário de estagnação e subutilização de recursos.

São de inteira governabilidade da Cooperativa a iniciativa e a tomada de decisão para adotar essas práticas e, de forma organizada, planejada e bem administrada, eliminar esse problema.

Por tratar-se de uma questão interna, não haverá impactos políticos que possam inviabilizar e/ou interferir nessa ação.

ÁRVORE DO PROBLEMA



3.1 Árvore de problemas

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 – Assistência Técnica Insuficiente	A.1.1 – Fazer parcerias para ampliar a oferta de assistência técnica aos produtores A.1.2 – Estabelecer parcerias com órgãos estaduais e/ou Universidades (Projetos de Extensão) A.1.3 – Elaborar plano de produção articulado com as Entidades beneficiárias	1.1– Convênio firmado com órgão público para prestação de serviços de Assistência Técnica para atender as demandas dos produtores; 1.2 – Cursos de 30 horas para treinar e capacitar Técnicos para operar nos programas PAA e Pnae, concluídos; 1.3 – Plano de Produção elaborado, em oficina de 16 horas, com foco na melhoria da produtividade sem perder a qualidade; e na diversificação da produção de alimentos.
NE2 – Gestores responsáveis pelas compras resistentes em aderir ao Programa.	A.2.1 – Articular-se com outros atores interessados no sucesso do programa A.2.2 – Desenvolver estratégias de MKT (abordagem) A.2.3 – Organizar uma agenda positiva de negociação	2.1 – Visitas e Reuniões com outros atores sociais e políticos, visando à criação de um grupo de apoio (parcerias), realizadas; 2.2 – Estratégias de Abordagens e Vendas elaboradas, por profissionais de MKT; 2.3 – Agenda positiva organizada em parceria com os atores sociais e políticos parceiros.
NE3 – Diretores da Cooperativa conhecem pouco os Programas PAA e Pnae	A.3.1 – Contratar assessoria de profissionais em projetos de PAA/Pnae A.3.2 – Capacitar a diretoria e os gestores A.3.3 – Elaborar plano de negócios para o mercado institucional	3.1 – Projetos PAA e Pnae elaborados e enviados aos Órgãos responsáveis pela contratação; 3.2 – Diretores e Gestores Capacitados em Cursos de 30 horas, para operar com os Programas PAA e Pnae; 3.3 – Plano de Negócios Elaborado, para atender as demandas do mercado Institucional.

PLANO DE AÇÃO

NE1 – Assistência técnica insuficiente

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.1.1 – Fazer parcerias para ampliar a oferta de assistência técnica aos produtores	1.1.1 – Pedir amparo aos Órgãos Municipais e Estaduais que apoiam a agricultura; para ampliar o atendimento de ATER aos agricultores familiares interessadas em fornecer alimentos para os Programas; 1.1.2 – Pedir apoio as Entidades Organizadas que defendem a agricultura familiar, com o mesmo objetivo da tarefa acima; 1.1.3 – Fazer parcerias com as Entidades beneficiárias do Programa, buscando suprir as necessidades de ATER 1.1.4 – Oferecer vagas de estagiários para alunos (Técnicos ou Universitários) interessados.	Organizacional Cognitivo Financeiro Tempo Pessoal Capacitado	1	Diretor Presidente da Cooperativa
A.1.2 – Fazer parcerias com órgãos estaduais e/ou Universidades (Projetos de Extensão)	1.2.1 – Fazer reunião com os Responsáveis pelas áreas de extensão das Universidades localizadas na região, para propor parceria em Projetos de Extensão que atendam interesses mútuos.	Organizacional Cognitivo Financeiro Tempo	1	Diretor Presidente da Cooperativa
A.1.3 – Elaborar plano de produção articulado com as Entidades beneficiárias	1.3.1 – Organizar Oficina com o objetivo de elaborar um Plano de Produção de Alimentos, visando atender as demandas das Entidades beneficiárias dos Municípios localizados na região de abrangência da Cooperativa.	Organizacional Cognitivo Financeiro Pessoal Capacitado	3	Gestor do Setor de Produção (monitorado pela Diretoria e Assessorado por Profissional da área de ATER)

NE2 – Gestores responsáveis pelas compras resistentes às mudanças

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.2.1 – Articular-se com outros atores interessados no sucesso do programa	2.1.1 – Fazer reuniões com Prefeituras; Sindicatos de Trabalhadores Rurais; Conselhos Municipais de Segurança Alimentar; e de Desenvolvimentos Rurais Sustentáveis; Colegiados de Desenvolvimento Rural; Câmaras de Vereadores; Empresários do Ramo da Agricultura; Universidades parceiras em projetos de extensão;	Organizacional Cognitivo Financeiro Tempo	4	Diretoria da Cooperativa Assessorada por profissional com vasto conhecimento sobre os Programas
A.2.2 – Desenvolver estratégias de MKT (abordagem)	2.2.1 – Desenvolver, com o apoio de órgãos governamentais e outros parceiros, um Plano de Marketing, visando apoiar e capacitar os negociadores para a abordagem que farão às Instituições compradoras dos produtos.	Organizacional Cognitivo Financeiro Pessoal Capacitado	1	Gestor do Setor de Vendas
A.2.3 – Organizar uma agenda positiva de negociação	2.3.1 – Elaborar um Plano Estratégico, para dar sustentabilidade ou até mesmo ampliar os negócios com as Instituições Governamentais, de forma que contemple aos interesses de todos os parceiros que direta e indiretamente fazem parte deste contexto negocial: Produtores; Cooperativas; Fornecedores; Consumidores; ATER; Outras Entidades envolvidas.	Organizacional Político Cognitivo Financeiro Tempo Pessoal Capacitado	4	Diretor Presidente da Cooperativa

NE3 – Diretores da Cooperativa conhecem pouco os Programas PAA e PNAE

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A.3.1 – Contratar Assessoria de Profissionais em Projetos de PAA/Pnae	3.1.1 – Contratar, após análise curricular e entrevista, um profissional com largo conhecimento sobre o Mercado Institucional e seus programas; para capacitar e qualificar membros da Equipe Técnica e/ou Gerência Média para o domínio das ferramentas necessárias à elaboração de projetos e propostas de vendas de produtos.	Organizacional Cognitivo Financeiro Tempo Pessoal Capacitado	3	Gestor do Setor de Vendas
A.3.2 – Capacitar a Diretoria e os Gestores	3.2.1 – Capacitar – complementando a ação acima – Diretores e Gestores para a análise da dimensão do mercado Institucional; bem como para o uso de ferramentas gerencias para a tomada de decisões e para o monitoramento e avaliação dos resultados obtidos, comparativamente as metas estabelecidas para este mercado.	Organizacional Cognitivo Financeiro Tempo Pessoal Capacitado	3	Gestor do Setor de Vendas
A.3.3 – Elaborar Plano de Negócios para o Mercado Institucional	3.3.1 – Buscar o apoio da área de Extensão da Universidade Federal da Fronteira Sul para a elaboração de um Plano de Negócios visando ao incremento do índice de participação da Cooperativa nesses Programas, bem como para definir Indicadores que permitam analisar o índice de sucesso dessas Políticas Públicas.	Organizacional Político Cognitivo Financeiro Tempo Pessoal Capacitado	6	Diretor Presidente da Cooperativa

ANÁLISE DE ATORES

Ação 1.1 – Fazer parcerias para ampliar a oferta de assistência técnica aos produtores

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria Municipal de Agricultura	Profissionais com conhecimento técnico	Interesses político-partidários	Disponibilizando Técnicos e/ou estruturas de serviços de ATER	Recusando-se a colaborar por razões político-partidárias	Sensibilizar políticos e lideranças do partido governante
Secretaria de Desenvolvimento Regional	Profissionais com conhecimento técnico	Interesses político-partidários	Disponibilizando Técnicos e/ou estruturas de serviços de ATER	Recusando-se a colaborar por razões político-partidárias	Sensibilizar políticos e lideranças do partido governante
Secretaria Estadual de Agricultura	Profissionais com conhecimento técnico	Interesses político-partidários	Disponibilizando Técnicos e/ou estruturas de serviços de ATER	Recusando-se a colaborar por razões político-partidárias	Sensibilizar políticos e lideranças do partido governante
Epagri	Profissionais com conhecimento técnico	Outros programas Institucionais	Disponibilizando Técnicos e/ou estruturas de serviços de ATER	Recusando-se a colaborar por choque de interesses Institucionais	Relacionar interesses da Instituição (merenda escolar, por exemplo).
Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Profissionais com conhecimento técnico	Orçamentários e Estatutários	Disponibilizando Técnicos e/ou estruturas de serviços de ATER	Recusando-se a colaborar por limitações e/ou impedimentos estatutários	Relacionar a possibilidade de incremento do número de associados
Banco de Alimentos Regional	Capital para Investimento	Orçamentários	Disponibilizando recursos financeiros para contratar profissionais de ATER	Recusando-se a colaborar por desinteresse e/ou por limitações burocráticas	Comprometer-se em atender as demandas do Banco
Universidades parceiras em projetos de extensão	Técnicos em formação necessitando estagiar	Interesse dos estagiários	Estagiando na Cooperativa	Recusando-se a estagiar	Sensibilizar politicamente (militância social)

Ação 1.2 – Fazer parcerias com órgãos estatais e/ou Universidades (Projetos de Extensão)

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unichapecó	Elaboração de projetos de pesquisa e extensão – Recursos do CNPq	Disponibilidade Orçamentária do CNPq para Editais ou Chamadas Públicas	Desenvolvendo Projeto de extensão na área de ATER para dar apoio aos agricultores no acesso ao PAA/Pnae	Recusando-se a colaborar por desinteresse e/ou por limitações burocráticas e/ou orçamentárias	Envolver outras instituições parceiras na abordagem (Prefeituras, Sindicatos; Lideranças).
Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc	Elaboração de projetos de pesquisa e extensão – Recursos do CNPq	Disponibilidade Orçamentária do CNPq para Editais ou Chamadas Públicas	Desenvolvendo Projeto de extensão na área de ATER para dar apoio aos agricultores no acesso ao PAA/Pnae	Recusando-se a colaborar por desinteresse e/ou por limitações burocráticas e/ou orçamentárias	Envolver outras instituições parceiras na abordagem (Prefeituras, Sindicatos; Lideranças).
Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS	Elaboração de projetos de pesquisa e extensão – Recursos do CNPq	Disponibilidade Orçamentária do CNPq para Editais ou Chamadas Públicas	Desenvolvendo Projeto de extensão na área de ATER para dar apoio aos agricultores no acesso ao PAA/Pnae	Recusando-se a colaborar por desinteresse e/ou por limitações burocráticas e/ou orçamentárias	Envolver outras instituições parceiras na abordagem (Prefeituras, Sindicatos; Lideranças).

Ação 1.3 – Elaborar plano de produção articulado com as Entidades beneficiárias

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria Municipal de Assistência Social	Informações e diagnósticos sobre o público alvo beneficiário	Interesse político em participar do processo de elaboração do Plano de Produção	Na identificação das demandas por alimentos do público alvo beneficiado.	Tentando manipular os dados para beneficiar determinadas Entidades	Envolver as Instituições beneficiárias no processo de sensibilização do ator e na organização do Plano
COMSEA Municipal	Informações e diagnósticos sobre o público alvo beneficiário	Limitações quanto ao qualitativo e quantitativo dos seus diagnósticos e/ou banco de dados	Na identificação das demandas por alimentos do público alvo beneficiado.	Apresentando dados inconsistentes ou que possam distorcer a realidade	Lembrar/Invocar a razão de existir do COMSEA
Banco Regional de Alimentos	Informações e diagnósticos sobre o público alvo beneficiário	Limitações quanto ao qualitativo e quantitativo dos seus diagnósticos e/ou banco de dados	Na identificação das demandas por alimentos do público alvo beneficiado.	Tentando manipular os dados para beneficiar determinadas Entidades	Tentando manipular os dados para beneficiar determinadas Entidades
Secretaria de Desenvolvimento Regional	Informações e diagnósticos sobre o público alvo beneficiário	Interesse político em participar do processo de elaboração do Plano de Produção	Na identificação das demandas por alimento, do público alvo beneficiado.	Tentando manipular os dados para beneficiar determinadas Entidades	Envolver as Instituições beneficiárias no processo de sensibilização do ator e na organização do Plano

Ação 2.1 – Articular-se com outros atores interessados no sucesso do Programa

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Prefeituras Municipais	Poder Político	Interesse político em participar	Declarando seu apoio Institucional, nomeando seus representantes.	Tornando público suas discordâncias aos programas	Mostrar a importância dos programas para o desenvolvimento local
Sindicatos de Trabalhadores Rurais	Poder de Classe	Interesse da Diretoria em participar	Declarando seu apoio Institucional e sensibilizando seus associados	Fazer críticas públicas aos Programas PAA e Pnae e à Conab	Mostrar a importância para o fortalecimento da agricultura familiar
Conselhos Municipais de Segurança Alimentar	Poder Constitucional de deliberar	Decisão da maioria em participar	Deliberando ou fazendo pedido de apoio ao Prefeito e aos Vereadores	Tomando encaminhamentos que contrariem os interesses da Cooperativa	Mostrar a importância dos programas para a segurança alimentar
Câmaras de Vereadores	Poder Político e Social	Resistências das forças políticas antagônicas	Declarando seu apoio Institucional	Tornando público suas discordâncias aos programas	Mostrar a amplitude social e econômica do Programa
Conselhos Municipais de Desenvolvimentos Rurais Sustentáveis	Poder Constitucional de deliberar	Decisão da maioria em participar	Declarando seu apoio Institucional, nomeando seus representantes.	Tornando público suas discordâncias aos programas	Mostrar a importância para o desenvolvimento rural sustentável
Colegiados de Desenvolvimento Rural	Poder Social e Governamental	Processo decisório coletivo (voto da maioria ou consenso)	Colocando o assunto na sua pauta de interesses territoriais	Se o assunto gerar conflitos de interesses entre os atores que compõe o Colegiado	Mostrar a importância para o desenvolvimento territorial
Empresários do Ramo da Agricultura	Poder Econômico	Relação Custo x Benefício do esforço	Com o apoio das suas Associações	Limitando-se a dar espalhos nas reuniões ou a atuar como espectador	Mostrar a importância dos programas para a geração de trabalho e renda
Universidades parceiras em projetos de extensão	Poder do Conhecimento	Interesse Institucional	Como apoio das áreas de Extensão e pesquisa	Limitando ou recusando apoio	Mostrar a importância para o avanço das tecnologias de produção

Ação 2.2 – Desenvolver estratégias de MKT (abordagem)

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável	Informações sobre as demandas rurais locais por ações de apoio a comercialização dos produtos agrícolas	Os Conselhos não costumam atualizar o seu banco de dados e são pouco organizados para registrarem essas demandas.	Com argumentos lógicos e convincentes para a estratégia de abordagem	Apresentando informações que destoem da realidade	Apresentar um esboço de Plano de MKT que permita aos Conselhos entenderem seu papel neste contexto
Colegiados de Desenvolvimento Rural	Informações sobre as demandas rurais territoriais por ações de apoio a comercialização de produtos agrícolas	Os Colegiados só atualizam os seus Planos de Desenvolvimento a cada 2 anos	Indicando quais Diretrizes do seu Plano de desenvolvimento serão atendidas com o sucesso desses programas	Apresentando argumentos que atendam apenas a interesses das Entidades que o compõe	Apresentar um esboço de Plano de MKT que permita aos Colegiados entenderem seu papel neste contexto
Empresários do Ramo da Agricultura	Informações sobre as demandas setoriais de comercialização de produtos agrícolas	Os empresários do Ramo da Agricultura cuidam mais dos setores do agronegócio, relegando a agricultura familiar a um segundo plano.	Com informações que reforcem os argumentos lógicos que serão usados na estratégia de abordagem	Apresentando argumentos que atendam a interesses corporativos do agronegócio	Apresentar um esboço de Plano de MKT que permita aos Empresários entenderem seu papel neste contexto
Universidades parceiras em projetos de extensão	Estudos e pesquisa sobre demandas no âmbito da comercialização de produtos agrícolas	O interesse acadêmico dos estudos e os objetivos das pesquisas.	Com informações e dados que reforcem os argumentos da abordagem	Apresentando argumentos que atendam a interesses acadêmicos	Apresentar um esboço de Plano de MKT que permita às Universidades entenderem seu papel neste contexto

Ação 2.3 – Organizar uma Agenda Positiva de Negociação

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria Municipal de Assistência Social	Poder Político e Institucional	Capacidade limitada de pensar e planejar a longo prazo em razão do mandato de 4 anos.	Fornecendo informações e dados para a elaboração de uma Agenda ampla e representativa.	Desconsiderando a transversalidade dos programas existentes e a possibilidade de articulação entre e com eles	Apresentar um esboço de Agenda que permita pensar as ações nesta lógica e neste contexto
COMSEA Municipal	Poder Constitucional de deliberar	Contemplar na Agenda os múltiplos interesses dos atores que compõe o Conselho.	Apresentando demandas por ações estruturantes de longo prazo.	Limitar as ações a pedidos por doação de alimentos	Apresentar um esboço de Agenda que permita pensar as ações nesta lógica e neste contexto
Banco Regional de Alimentos	Poder Social	Visão social local e limitada à distribuição de alimentos	Apresentando informações abrangentes sobre as demandas locais existentes	Restringindo ou se recusando a enviar informações	Envolver o COMSEA e a Secretaria Municipal de Assistência Social na negociação.
Secretaria de Desenvolvimento Regional	Poder Político e Institucional	Capacidade limitada de pensar e planejar a longo prazo em razão do mandato de 4 anos.	Fornecendo informações e dados para a elaboração de uma Agenda regional representativa.	Desconsiderando a transversalidade dos programas existentes e a possibilidade de articulação entre e com eles	Apresentar um esboço de Agenda que permita pensar as ações nesta lógica e neste contexto
Universidades parceiras em projetos de extensão	Poder de Conhecimento	Amplitude ou limitações dos interesses das Instituições	Contribuindo com Estudos e pesquisas para a elaboração de uma Agenda Consistente.	Limitando a sua participação ao interesse de apenas uma área	Sensibilizar as múltiplas áreas de interesses das Universidades

Ação 3.1 – Contratar assessoria de profissionais em projetos de PAA/Pnae

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Empresa de Assessoria Técnica	Competência profissional	Preço cobrado para prestar os serviços	Capacitando Técnicos e Gerentes da Cooperativa na elaboração de bons projetos e propostas	Não garantindo um eficiente processo de monitoramento e acompanhamento dos Projetos	Prestando as informações necessárias para a elaboração dos projetos e garantindo a construção coletiva dos mesmos com os cooperados
Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unichapecó	Conhecimento técnico e científico	Domínio do conhecimento sobre os Programas	Capacitando Técnicos e Gerentes da Cooperativa na elaboração de bons projetos e propostas	Não garantindo um eficiente processo de monitoramento e acompanhamento dos Projetos	Prestando as informações necessárias para a elaboração dos projetos e garantindo a construção coletiva dos mesmos com os cooperados
Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc	Conhecimento técnico e científico	Domínio do conhecimento sobre os Programas	Capacitando Técnicos e Gerentes da Cooperativa na elaboração de bons projetos e propostas	Não garantindo um eficiente processo de monitoramento e acompanhamento dos Projetos	Prestando as informações necessárias para a elaboração dos projetos e garantindo a construção coletiva dos mesmos com os cooperados
Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS	Conhecimento técnico e científico	Domínio do conhecimento sobre os Programas	Capacitando Técnicos e Gerentes da Cooperativa na elaboração de bons projetos e propostas	Não garantindo um eficiente processo de monitoramento e acompanhamento dos Projetos	Prestando as informações necessárias para a elaboração dos projetos e garantindo a construção coletiva dos mesmos com os cooperados

Obs.: A parceria poderá ser feita com uma das Universidades acima apresentadas ou com a Empresa de Assessoria Técnica. Ou seja, a Cooperativa dispõe de 4 (quatro) alternativas para tornar efetiva a sua iniciativa.

Ação 3.2 – Capacitar a Diretoria e os Gestores

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unichapecó	Conhecimento técnico e científico	Domínio do conhecimento sobre o assunto	Capacitando Diretores e gerente das Cooperativas para fazer análise de mercado	Se limitar a capacitação apenas à parte conceitual e teórica	Apresentando uma proposta de capacitação claramente definida, incluindo etapas de monitoramento e de avaliação de resultados práticos.
Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc	Conhecimento técnico e científico	Domínio do conhecimento sobre o assunto	Capacitando Diretores e gerente das Cooperativas para fazer análise de mercado	Se limitar a capacitação apenas à parte conceitual e teórica	Apresentando uma proposta de capacitação claramente definida, incluindo etapas de monitoramento e de avaliação de resultados práticos.
Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS	Conhecimento técnico e científico	Domínio do conhecimento sobre o assunto	Capacitando Diretores e gerente das Cooperativas para fazer análise de mercado	Se limitar a capacitação apenas à parte conceitual e teórica	Apresentando uma proposta de capacitação claramente definida, incluindo etapas de monitoramento e de avaliação de resultados práticos.

Obs: A parceria poderá ser feita com uma das Universidades acima apresentadas. Ou seja, a Cooperativa dispõe de 3 (três) alternativas para tornar efetiva a sua iniciativa.

Ação 3.3 – Elaborar Plano de Negócios para o Mercado Institucional

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Empresa de Consultoria e Assessoria em Gestão	Competência profissional	Preço cobrado para prestar os serviços	Organizando o Plano de Negócios e Implantando processos para o eficiente uso das ferramentas e metodologias	Elaborando um plano que subestime a importância dos atores políticos nos processos	Apresentando os desafios e metas claramente definidas
Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unichapecó	Conhecimento técnico e científico	Domínio do conhecimento sobre as metodologias e processos adequados à solução do Problema	Organizando o Plano de Negócios e Implantando processos para o eficiente uso das ferramentas e metodologias	Elaborando um plano que subestime a importância dos atores políticos nos processos	Apresentando os desafios e metas claramente definidas
Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc	Conhecimento técnico e científico	Domínio do conhecimento sobre as metodologias e processos adequados à solução do Problema	Organizando o Plano de Negócios e Implantando processos para o eficiente uso das ferramentas e metodologias	Elaborando um plano que subestime a importância dos atores políticos nos processos	Apresentando os desafios e metas claramente definidas
Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS	Conhecimento técnico e científico	Domínio do conhecimento sobre as metodologias e processos adequados à solução do Problema	Organizando o Plano de Negócios e Implantando processos para o eficiente uso das ferramentas e metodologias	Elaborando um plano que subestime a importância dos atores políticos nos processos	Apresentando os desafios e metas claramente definidas

Obs: A parceria poderá ser feita com uma das Universidades acima apresentadas ou com a Empresa de Consultoria. Ou seja, a Cooperativa dispõe de 4 (quatro) alternativas para tornar efetiva a sua iniciativa.

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas Orientadoras:	Análise da Equipe
As ações propostas para equacionar os Nós Explicativos podem gerar efeitos indesejáveis (sociais ou ambientais)?	As ações propostas para a redução ou eliminação das dificuldades (causas) apontadas na análise do problema objeto deste estudo são mais de natureza técnica do que política. As de natureza técnica não causam efeitos ambientais indesejáveis, pois estão voltadas para a melhoria de processos de gestão e de capacitação. E as de natureza política vão ao encontro de diversos interesses da sociedade organizada e das Instituições parceiras.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Existem práticas antigas de aquisição de alimentos pelas Instituições Públicas em torno das quais já se consolidaram interesses pessoais e espaços de poder. Os responsáveis por essas práticas antigas poderão sentir-se ameaçados em seus empoderamento e criarem resistências e dificuldades burocráticas para a implementação dessas novas modalidades de aquisição de alimentos. Há que se tomar cuidado para que, apoiados na Lei, sejam encontradas formas de abordagens e iniciativas adequadas para quebrar essas possíveis barreiras. Importante se faz nesse momento um trabalho articulado dos atores sociais interessados no sucesso desse Programa.
Qual o principal ponto fraco do Projeto?	O ponto frágil do projeto é a de que as ações políticas, na busca de apoio e de parcerias, irão depender sempre da boa vontade e da capacidade de dialogar das pessoas envolvidas nesses processos. E diante das reações e dos comportamentos humanos, tudo se torna improvável e incerto.
E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Fazer abordagens adequadas junto aos parceiros. Usar metodologias apropriadas elaboradas com a assessoria de profissionais em negociação e marketing.
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o Projeto?	O sucesso do Projeto não depende de recursos materiais, mas daqueles que são próprios e inerentes aos talentos e vontade humana. Os atores envolvidos no Projeto dispõem desses recursos em abundância. O risco está na capacidade de diálogo e na boa vontade política dos atores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sempre que dedicamos um tempo para raciocinar sobre como deve se dar a relação entre o Estado (Governo) e a Sociedade e quais são os fatores mais importantes que interferem nesse processo, muitos questionamentos e dúvidas aparecem. Não só pela complexidade dos elementos com que essas análises se deparam, mas, principalmente, pela falta de modelos e metodologias conhecidas e/ou desenvolvidas para serem aplicadas com eficácia nessas avaliações.

No presente estudo, ao declarar o problema da dificuldade para comercializar a produção agrícola dos seus cooperados no mercado institucional, o ator, a Cooperativa dos Agricultores Familiares do Oeste Catarinense, também aponta os nós estratégicos em condições de reverter os obstáculos encontrados na comercialização da produção, expondo as condições básicas necessárias para o sucesso do programa.

Trata-se de um problema que tem relação indireta com o Governo, pois ocorre no âmbito interno da Cooperativa, mas cuja solução vai contribuir para a melhoria dos resultados perseguidos pelo Governo em relação à eficácia de dois Programas criados para trazer soluções às dificuldades de comercialização dos agricultores familiares, cujas rendas são em muito reduzidas em consequência da ação inescrupulosa de atravessadores.

Relacionam-se também ao sucesso desta política pública outras metas de interesse do Estado: desenvolvimento local; melhoria da qualidade de vida; redução da pobreza; e inserção de ações destinadas ao enfrentamento de situações de desigualdades de gênero e oportunidades para a juventude. Daí por que a avaliação do sucesso da solução desse problema tem estreita relação com a Avaliação Governamental; e, conseqüentemente, com a opinião pública.

Ao analisar os nós explicativos, entendemos que três deles podem ser considerados nós estratégicos: 1) Assistência técnica ineficiente (ampliação e diversificação da oferta de alimentos); 2) Gestores responsáveis pelas compras resistem em aderir ao programa (Adesão das Instituições consumidoras aos Programas); e 3) Diretores da Cooperativa conhecem pouco os Programas PAA e PNAE (Capacitação e qualificação dos Diretores da

Cooperativa). A partir desse entendimento, foi possível analisar os atores, refletir sobre os riscos e as fragilidades das propostas e também fazer uma leitura científica do problema colocado, com o objetivo de contribuir para a solução do problema da “dificuldade de comercialização dos produtos da agricultura familiar no mercado institucional”.

Ao realizar tal procedimento e fazendo uso de uma metodologia adequada, formulamos um plano de ação contemplando ações para os três nós estratégicos selecionados. Assim, em relação ao primeiro nó estratégico, a orientação que parece ser a mais adequada é a de buscar apoio de Entidades e Instituições parceiras para resolver os problemas gerados com a falta ou insuficiência de oferta de assistência técnica diante das demandas apresentadas. Para amenizar ou superar os efeitos das dificuldades apontadas no segundo nó estratégico, a solução que parece ser mais eficaz vai ao sentido de envolver outros atores sociais e políticos em iniciativas bem elaboradas e organizadas (com apoio de profissionais em vendas e *marketing*), que serão feitas para sensibilizar os Gestores Institucionais a aderirem ao programa. Já em relação ao terceiro nó estratégico, a alternativa mais indicada passa pelo caminho da capacitação e da qualificação da Diretoria da Cooperativa visando à prospecção e ampliação dos negócios no mercado institucional.

Assim, esperamos que o presente estudo possa ser utilizado pela Cooperativa dos agricultores familiares do oeste catarinense, bem como outras entidades que possuem problemas semelhantes, como mais uma ferramenta no processo de organização e desenvolvimento da comercialização de produtos da agricultura familiar no mercado institucional.

REFERÊNCIA

CASA CIVIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm>. Acesso em: 10 nov. 2015.

CAPITULO V

INSUFICIÊNCIA DA SUBSECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA PREFEITURA DE NITERÓI NO REPASSE DE ALIMENTOS ÀS INSTITUIÇÕES E FAMÍLIAS

Aline Kelly Lopes da Silva
Bárbara Eliodora Costa Freitas
Maria Náustria de Albuquerque
Maria Rosane Tavares Lima
Sandra Maria Schneider
Orientadora: Denise Paulo

APRESENTAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O “Banco Municipal de Alimentos” tem como um de seus objetivos fazer girar uma base da economia de mercado que é inviabilizada pelo agronegócio, a agricultura familiar e pequenos agricultores fomentando a ideia de alimentação “equilibrada” saudável para famílias de baixa renda, já atendidas pelo Programa Bolsa Família e/ou outras políticas de complementação de renda. A ruptura causada pela não efetividade desse ciclo aponta para uma ausência de preocupação com a execução de uma política de esquerda.

A escolha deste problema por nossa equipe é justificada pelo conhecimento que temos da realidade da prefeitura do PT em Niterói e por termos com a presença da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUBSAN) em nosso grupo. Foi-nos apresentado o problema real da insuficiência da SUBSAN para que os alimentos sejam repassados às instituições e famílias de forma adequada.

Ocorre que para ter os alimentos estocados de acordo com os parâmetros legais no equipamento municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) denominado “Banco Municipal de Alimentos Herbert de Souza”, é obrigatório que esta construção atenda as exigências sanitárias de conservação do imóvel onde está sediado este equipamento. Estas reformas precisam ser feitas pela Secretaria de Obras municipal. A SUBSAN está ligada à Secretaria Executiva do Prefeito e já foram feitas várias tentativas para que a obra necessária aconteça, mas há inúmeras dificuldades e nada ocorreu.

Uma das dificuldades percebidas é o fato de as secretarias e subsecretarias serem “espaços políticos” de representantes do legislativo municipal e “disputas políticas de projetos” entre estes provocam dificuldades na resolução de demandas entre os órgãos. Nas gestões da SUBSAN em períodos anteriores, o perfil dos gestores era inadequado para desenvolvimento das políticas públicas de SAN.

Ao discutirmos as causas que levaram ao problema, foi observado que a situação da SUBSAN estava fragilizada, já que, apesar da existência de Decreto Municipal indicando representação governamental para formação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN), este ainda não existe, tendo como consequência a inexistência de um Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) e a não adesão ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

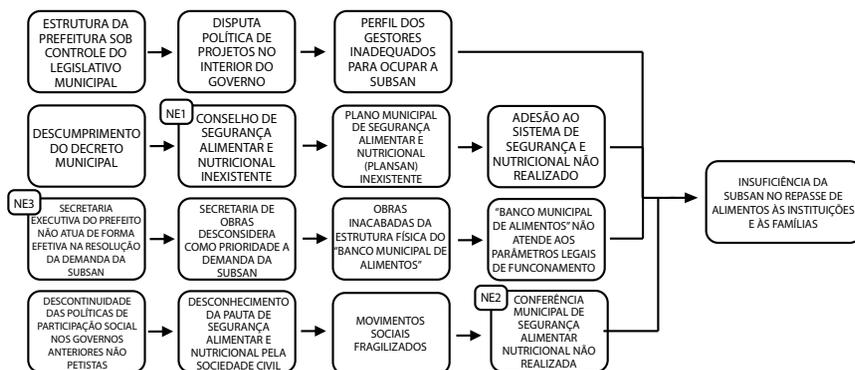
Outra dificuldade percebida foi a não realização das Conferências Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional nas gestões passadas de governos não petistas.-Porém esta Conferência está com data marcada e nesse espaço será eleito o Conselho que terá o papel de desenvolver o Plano Municipal de Segurança Alimentar Nutricional (PLAMSAN) com as propostas debatidas na Conferência.

Por se tratar de uma situação real, ao mesmo tempo em que identificamos a situação-problema iniciamos as possíveis soluções através da identificação dos nós estratégicos.

1.1 FLUXOGRAMA

Problema: Insuficiência da subsecretaria de segurança alimentar e nutricional da prefeitura de Niterói no repasse de alimentos às instituições e famílias

Ator: Equipe da Subsecretaria de Segurança Alimentar da Prefeitura de Niterói



COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

N1 – Estrutura da Prefeitura sob controle do Legislativo Municipal

Quando a equipe da SUBSAN da Prefeitura de Niterói, uma prefeitura de coalizão que tem na atual gestão o Partido dos Trabalhadores a sua frente, declarou como problema “Insuficiência da SUBSAN no repasse de alimentos às instituições e famílias”, reconheceu como uma das causas desse problema a insularidade da estrutura da “máquina municipal”, ou seja, as secretarias e subsecretarias sob a influência dos interesses da Câmara Municipal, ocupadas por diferentes representações partidárias municipais e seus projetos políticos. Quando os atores dessas secretarias e subsecretarias não interagem, quando cada secretaria ou subsecretaria trabalha como se fosse uma ilha separada, causando, como bem conceituou Mario Weissbluth, a

insularidade na gestão pública municipal, conseqüentemente coloca-se em risco a eficiência institucional. A sociedade, sobretudo os mais pobres, sai perdendo com essa falta de efetividade, porque os processos de tomada de decisão ficam mais prolongados. Na visão da equipe da SUBSAN, esse insulamento ocorreu, contribuindo para o retardamento da resolução do problema, já que para realizar o repasse de alimentos às instituições e famílias cadastradas as instalações do “Banco Municipal de Alimentos Herbert de Souza” devem passar por reformas, e estes serviços são executados pela Secretaria Municipal de Obras.

N2 – Disputa política de projetos no interior do governo

Durante o processo de disputa eleitoral, os partidos políticos negociam, articulam e em geral formam uma coalizão. Passado o período eleitoral, na fase de transição, começa o processo de montagem do governo, que é muito similar em qualquer esfera (municipal/estadual/nacional). No caso que estamos abordando, a esfera é municipal, e há disputa de projetos políticos no interior do governo, porque cada secretaria ou subsecretaria, em nome da “coalizão”, ficou a cargo de um determinado grupo político e muitas vezes há conflito aberto, encoberto ou latente. Para exemplificar melhor: a Subsecretária que ocupou a SUBSAN no período 2005-2008 é dirigente petista e tinha projeto de candidatura ao Legislativo Municipal, o que indica a “disputa política de projetos”. Na atual gestão (2013/2016), a SUBSAN permanece como um espaço político dessa dirigente que ocupa cadeira na Câmara Municipal e atualmente é Secretária Municipal na área social. Há conflito de interesses com a Secretaria de Obras cujo dirigente tem outros projetos. É a insularidade na gestão pública prejudicando a efetividade das políticas públicas. Não há um projeto comum do governo, e sim projetos que visam atender aos interesses específicos, determinados pelas agendas de dirigentes políticos e compromissos assumidos por estes anteriormente.

N3 – Perfil dos gestores inadequado para ocupar a SUBSAN

Ao identificar que em passado recente os gestores que ocuparam a pasta da SUBSAN não tinham perfil técnico-político adequado para desenvolver políticas públicas de SAN, considera-se que esta é uma das causas da insuficiência no repasse de alimentos às instituições e famílias. Vimos anteriormente que isso ocorreu porque a lógica predominante na montagem do governo e suas estruturas é a da ocupação destes cargos por apoiadores políticos de dirigentes e que estão subordinados aos interesses destes. Considerando que para pôr em prática determinado projeto político eleito e efetivamente buscar alcançar os resultados prometidos, o executivo designa profissionais que tenham compromisso com o projeto político. Recorremos mais uma vez a Mario Weissbluth que aponta como uma das soluções para combater a insularidade na gestão pública “*a profissionalização de designação*”, isto significa selecionar não somente pelas habilidades políticas e estratégicas, mas levar em consideração também as capacidades gerenciais e técnicas. Ao ocupar a gestão pública, gestores não podem e não devem perder de vista que seu dever é servir ao interesse público e garantir o bom uso dos recursos públicos para o bem comum da população.

N4 – Descumprimento do Decreto Municipal

O descumprimento do Decreto Municipal que cria o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Niterói é um nó explicativo por ser uma das causas do problema. Há oito anos, em 2007, o Conselho foi criado através desse Decreto e eleito o colegiado na II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Porém, depois disso, não houve continuidade destas Conferências de Segurança Alimentar na cidade, e ele passou a não funcionar mais. Não cumprir o Decreto foi uma decisão política dos gestores anteriores, que estavam mais comprometidos em ocupar politicamente o espaço da subsecretaria do que em desenvolver políticas públicas comprometidas com o tema.

A existência do Conselho é um elemento fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas, todo convênio, seja ele federal ou estadual, exige a existência e funcionamento do Conselho Municipal. Além disso, é o Conselho que garante um diálogo mais aberto com a sociedade civil, garantindo também seu envolvimento no desenvolvimento das políticas públicas.

Não ter Conselho significa que o município não está adequado às normas básicas para o recebimento de alimentos através dos convênios e também que não tem força política o suficiente para cobrar do próprio executivo o andamento de políticas públicas da SUBSAN e o funcionamento do “Banco Municipal de Alimentos Herbert de Souza”.

N5 – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional inexistente

Esse nó explicativo também foi identificado como um NE, nó estratégico, tamanha é a sua importância para o bom funcionamento do “Banco Municipal de Alimentos Herbert de Souza”.

O Conselho é o órgão que garante o diálogo entre o poder público e a sociedade civil, é fiscalizador do poder executivo e propulsor de políticas e campanhas voltadas para o tema da SAN.

A existência do Conselho é um elemento fundamental para o desenvolvimento das políticas: todo convênio, seja ele federal ou estadual, exige a existência e funcionamento de um Conselho Municipal.

Sendo assim, é a inexistência do Conselho que faz com que o “Banco Municipal de Alimentos” não se encaixe nos padrões legais necessários na disputa dos editais e não possa aderir ao SISAN.

Com a recente realização da III Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, em 19 e 20 de junho de 2015, foram eleitos os novos participantes do Conselho. Ainda esperando a prefeitura dar a posse aos novos integrantes, o Conselho eleito já tem se reunido e se articulado para a resolução das dificuldades apresentadas durante a Conferência Municipal, inclusive a do “Banco Municipal de Alimentos”.

N6 – Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) inexistente

O Plano Municipal é um documento que contém um conjunto de políticas públicas, diretrizes, metas e avaliações de políticas que dizem respeito ao tema da SAN. Ele deve ser prioritariamente desenvolvido pelo COMUSAN como um resultado do diálogo entre o poder público e a sociedade civil organizada. Ter um PLANSAN é uma exigência para muitos editais da área, por exemplo, fazer parte do SISAN.

É esse Plano que vai orientar a execução das políticas públicas na cidade, ele tem como objetivo o comprometimento dos poderes para a sua realização e, principalmente no caso da Segurança Alimentar, tem como objetivo dialogar com as mais diferentes secretarias e esferas do poder municipal, transversalizando as suas demandas.

Por isso, para tratar do problema apresentado no “Banco Municipal de Alimentos Herbert de Souza” para o atendimento aos assistidos, é preciso que haja um pacto entre estes atores na relação Estado-sociedade, que nas suas avaliações apontarão sobre as dificuldades encontradas, por exemplo, a obra do “Banco Municipal de Alimentos”, e buscarão soluções, comprometendo a todos responsáveis pelo cumprimento do Plano e das suas diretrizes.

N7 – Adesão ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional não realizado

A importância deste nó explicativo para o problema declarado está no fato de que, apesar da existência de Decreto Municipal indicando representação governamental para formação do COMUSAN, este ainda não tomou posse, tendo como consequência à inexistência de um PLANSAN e a não adesão ao SISAN. Para fazer a adesão, é necessário a instituição do Conselho Estadual, Distrital ou Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais; e a instituição da Câmara ou instância governamental de Gestão Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional.

O SISAN é um sistema público legalmente instituído pela Lei nº 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). A adesão traz como permissões:

- a. Formular, articular e implementar, de maneira intersetorial e com a participação da sociedade civil organizada, políticas, planos, programas e ações de segurança alimentar e nutricional em âmbitos nacional, estadual e municipal, com vistas em assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).
- b. Monitorar e avaliar as mudanças que ocorreram na área de alimentação e nutrição.
- c. Verificar o impacto dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional sobre a população a qual se destinam a política.

N8 – A Secretaria Executiva do Prefeito não atua de forma efetiva na resolução da demanda da SUBSAN

Este nó explicativo foi identificado como NE, nó estratégico, por sua importância para solucionar o problema do não funcionamento do “Banco Municipal de Alimentos”. A SUBSAN está diretamente ligada à Secretaria Executiva do Prefeito e é um ator fundamental para a resolução do problema declarado. Visto que a decisão de realizar as obras no “Banco Municipal de Alimentos” depende mais de uma tomada de decisão do que um trâmite burocrático. A Secretaria Executiva se demonstra sensível ao tema, ouve as demandas da SUBSAN, porém o problema não é efetivamente solucionado. Podemos perceber que, além dos pontos já citados acima, o fato de a SUBSAN, ao contrário das estruturas na maioria dos governos, seja ele em âmbito municipal, estadual e federal, não estar diretamente ligada a uma Secretaria na área social dificulta a implementação e execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa dificuldade se evidencia pela falta de efetividade da Secretaria Executiva nas resoluções dos problemas enfrentados pela SUBSAN, no que diz respeito à obra inacabada do “Banco Municipal de Alimentos”, que assim deixa de atender a população em vulnerabilidade social. O fato das secretarias e subsecretarias serem “espaços políticos” de representantes do legislativo municipal, ocorrendo “disputas políticas de projetos” entre estes, provocam dificuldades na resolução de

demandas entre as secretarias/subsecretarias e a Secretaria Executiva precisa fazer as articulações/negociações necessárias entre estes diversos atores.

N9 – Secretaria de Obras desconsidera como prioridade a demanda da SUBSAN

Para a finalização da obra do “Banco Municipal de Alimentos”, é necessário que esta se torne um item importante na agenda política dos ordenadores de despesas das pastas envolvidas na ação. A disputa – muitas vezes velada – entre esses representantes evidencia a divisão das secretarias e subsecretarias entre os/as vereadores/as dos partidos aliados. Com o governo fatiado dessa forma, cria-se uma ineficiência da implementação das políticas públicas, pois se não for realizada de forma sistêmica e integrada não há uma efetivação e sua finalidade não é atingida. Além de precisar atuar politicamente para buscar a diminuição da tensão entre os diferentes órgãos, algo que deveria ser realizado não só pelos envolvidos mais principalmente pelo prefeito, a SUBSAN tem que fomentar o fortalecimento da sociedade civil. Mobilizar diferentes seguimentos sociais envolvidos com o tema, como: movimentos sociais, conselhos, pequenos agricultores, entre outros, é essencial para pressionar pela efetivação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

N10 – Obra Inacabada da Estrutura Física do “Banco Municipal de Alimentos”

Este nó explicativo aponta como uma das causas do problema a estrutura física inadequada do “Banco Municipal de Alimentos”. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), o “Banco Municipal de Alimentos” tem como finalidade atuar no recebimento de doações de alimentos considerados impróprios para a comercialização, mas adequados ao consumo. Os alimentos são repassados a instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, que produzem e distribuem refeições gratuitamente a pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar.

Ainda de acordo com o MDS, nos “Bancos de Alimentos”, os gêneros alimentícios são recepcionados, selecionados, processados ou não, emba-

lados e distribuídos gratuitamente às entidades assistenciais. Estas se encarregam de distribuir os alimentos arrecadados à população, seja através do fornecimento de refeições prontas ou o repasse direto às famílias vulneráveis. Em contrapartida, as entidades atendidas pelos “Bancos de Alimentos” participam de atividades de capacitação e educação alimentar. Sem as adequações necessárias exigidas pela vigilância sanitária, o “Banco Municipal de Alimentos” deixa de atender uma parte significativa da população mais carente da cidade, fazendo com que o objetivo final da política pública seja negligenciado por divergências e disputas eleitoreiras.

N11 – “Banco Municipal de Alimentos” não atende aos parâmetros legais de funcionamento

O “Banco Municipal de Alimentos” tem como função recepcionar, selecionar, processar ou não, embalar e distribuir os alimentos. A escolha deste nó como uma das causas para o problema declarado se justifica pelo fato de o imóvel onde está instalado o equipamento não ter sido construído para este fim e ter sido “adaptado” sem cumprir as exigências legais. O poder executivo criou a SUBSAN e o “Banco Municipal de Alimentos Herbert de Souza”, mas na prática não deu as condições para que haja o bom funcionamento do equipamento. A Secretaria de Obras do município é a responsável por efetuar as reformas necessárias que não são feitas. Este assunto já entrou e saiu de pauta na agenda das secretarias envolvidas com a resolução do problema, mas pouco se realizou. Sem estas reformas e o pleno funcionamento do equipamento municipal, ficará muito difícil para a SUBSAN repassar os alimentos de forma adequada para a população cadastrada.

N12 – Descontinuidade das Políticas de Participação Social nos governos anteriores não petistas

O município tem uma tradição política que levou ao executivo durante várias gestões da prefeitura partidos oriundos do populismo e com práticas fisiológicas na relação Estado-sociedade. Em 2004, o PT ocupou o governo em uma ampla coalizão e, nessa gestão, foi criada a SUBSAN e o “Banco

Municipal de Alimentos Herbert de Souza”. No entanto, nas eleições seguintes, o PT perdeu, retornando para o poder executivo a coalizão conservadora e populista. Neste período, a SUBSAN se manteve, porém apenas como um espaço para acomodação de indicações políticas de dirigentes partidários, sem realizar nenhuma ação e desarticulando o pouco que havia sido conquistado. A população mais vulnerável e que precisa das ações da SUBSAN ficava refém das práticas fisiológicas de troca de voto.

Com o retorno do PT, em coalizão, nas últimas eleições, há um grande esforço na retomada das políticas públicas de SAN, mas ainda é frágil a estrutura da participação social na relação Estado-sociedade. Por não haver no município uma cultura de participação política, sendo apenas o voto obrigatório em cada eleição o instrumento de participação, resulta que as decisões políticas são tomadas à revelia dos interesses da população por parte daqueles que ocupam os cargos políticos.

Dentre outras consequências dessa prática política, a falta de cobrança por parte dos eleitores, em relação às promessas de campanha, acarreta na descontinuidade das políticas de participação social, pois sem pressão popular nada acontece. Faz-se necessário o empoderamento político do cidadão como sujeito de sua própria história.

N13 – Desconhecimento da pauta da Segurança Alimentar e Nutricional pela sociedade civil

Num contexto geral, quando a sociedade civil, e nela a população mais carente, desconhece os seus direitos, quando os conflitos são latentes, o primeiro passo que um governo democrático e de esquerda precisa dar é contribuir para a organização da sociedade civil. Para que haja um empoderamento da sociedade com plena cidadania, é necessário que conheçam seus direitos e meios de lutar para conquistá-los. No caso desse nó explicativo, identificamos que o desconhecimento do direito à SAN é uma das causas que contribui para existência do problema declarado. O ator social, nesse caso a população mais empobrecida, desconhece essa política pública e, desconhecendo seus direitos, devido à prática política mencionada no item 12, não promove nenhum tipo de cobrança e nenhum tipo de pres-

são aos seus governantes. Infelizmente, muitas vezes a população ainda se posiciona na condição de receptora pura e simplesmente da coisa pública. Quando muito, sua reclamação é individual, não parte de uma organização coletiva e, com essa condição passiva, a população fica mais vulnerável na garantia dos seus direitos básicos.

N14 – Movimentos Sociais fragilizados

A descontinuidade das políticas públicas de esquerda, no período em que o PT perdeu a Prefeitura e pela “passividade” do cidadão em relação à participação política e conhecimento de seus direitos nos assuntos pertinentes ao governo, gera a desmobilização dos parques movimentos reivindicatórios que ainda possam existir no contexto social. Isso resulta na fragilização dos movimentos sociais, que poderiam exercer influência na opinião pública no sentido de pressionar os governantes a cumprir com as promessas de campanha e principalmente com o que é a sua função como gestor público, e no que reza a Constituição Federal do Brasil. O movimento social organizado é um ator social de extrema importância na disputa da agenda política e de governo. O seu fortalecimento possibilita que influa na agenda política do governo através do tensionamento e pressão dos dirigentes políticos e gestores públicos, assim como de outros atores sociais na promoção de políticas públicas de esquerda.

N15 – Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional não realizada

A escolha deste nó explicativo como uma das causas para o problema declarado se justifica pelo fato de que nas gestões passadas de governos não petistas as Conferências Municipais não foram realizadas e sendo ela uma das instâncias necessárias para adesão ao SISAN é urgente a sua realização conforme já foi demonstrado nos itens anteriores. Por se tratar de uma questão real, ao mesmo tempo em que identificamos o problema vamos dando seguimento às possíveis soluções. Desta forma, com a recente realização da III Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional,

em 19 e 20 de junho de 2015, foram eleitos os novos participantes do Conselho. Ainda esperando a prefeitura dar a posse aos novos integrantes, o Conselho eleito já vinha se reunido e se articulado para a resolução das dificuldades apresentadas durante a Conferência Municipal, inclusive a do “Banco Municipal de Alimentos”. Coube ao Conselho o papel de desenvolver o PLAMSAN com as propostas debatidas na Conferência.

Análise dos Nós Estratégicos

A Equipe da SUBSAN da Prefeitura de Niterói, ao declarar o problema “Insuficiência da SUBSAN no repasse de alimentos às instituições e famílias”, escolheu como nós estratégicos: (NE1) Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional inexistente, (NE2) Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional não realizada e (NE3) Secretaria Executiva do Prefeito não atua de forma efetiva na resolução da SUBSAN. A definição destes nós como estratégicos levou em consideração o grande impacto que têm na resolução do problema, a capacidade da equipe da SUBSAN em atuar sobre eles e o fato de que o equacionamento dos mesmos não trará desgaste político excessivo a subsecretaria.

Em relação ao NE1, sua definição deve-se ao fato de a SUBSAN ter condições de apoiar e estruturar o Conselho, pois, apesar da existência de Decreto Municipal indicando representação governamental para formação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, este ainda não existe, tendo como consequência a inexistência de um PLAMSAN e a não adesão ao SISAN. Portanto, é uma questão central para a resolução do problema e ele pode ser resolvido, pois a SUBSAN tem governabilidade para atuar sobre ele.

Em relação ao NE2, foi a não realização nas gestões passadas, de governos não petistas, das Conferências Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. Porém, esta Conferência tem data marcada e nesse espaço será eleito o Conselho que terá o papel de desenvolver o PMSAN com as propostas debatidas na Conferência, também será eleita a delegação para representar o município na Conferência Estadual, e nos dará os subsídios necessários para aderir ao SISAN. Além disso, iniciará um processo de discussão

e apropriação da sociedade civil das pautas da SAN na cidade. Essa ação está na governabilidade da SUBSAN, que apesar das dificuldades de estrutura por parte da Prefeitura, terá a possibilidade e capacidade de realizar.

Em relação ao NE3, sua definição deve-se ao fato de que uma das dificuldades percebidas junto à Secretaria Executiva do Prefeito é o insulamento das secretarias e subsecretarias que, por serem “espaços políticos” de representantes do legislativo municipal, ocorrendo “disputas políticas de projetos” entre estes, provocam dificuldades na resolução de demandas entre as secretarias/subsecretarias. Nas gestões da SUBSAN em períodos anteriores, o perfil dos gestores era inadequado para desenvolvimento das políticas públicas de SAN. Entendemos que temos a capacidade e legitimidade, a partir do diálogo aberto com as secretarias e com a pressão da sociedade civil organizada a partir da Conferência, de tocar a política de SAN de forma mais republicana, fazendo com que essas disputas não incidam de forma tão contundente sobre as políticas da SUBSAN. Mas para isso, é preciso que a Secretaria Executiva, a qual a Subsecretaria está ligada, assumas as demandas e cobre das outras instâncias do governo ações, que estão fora do nosso alcance, colocando como uma das prioridades do governo a resolução dos problemas do “Banco Municipal de Alimentos”.

Entendemos que a partir da resolução desses nós estratégicos a SUBSAN possa voltar a atender as famílias e instituições cadastradas para o recebimento dos alimentos, pois com a realização da Conferência e a formação do Conselho teremos uma sociedade civil organizada dialogando com representantes do governo e cobrando politicamente ações da prefeitura. Estaremos no SISAN, o que possibilitará a celebração de convênios para o recebimento de alimentos do governo federal, assim como teremos mais apoio dentro da prefeitura para a realização das demandas da pasta.

NE1: Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional inexistente

Nó Estratégico	Ações
NE1 – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional inexistente.	A1.1 – Eleger na Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional representação da sociedade civil. A1.2 – Definir estrutura de funcionamento do Conselho. A1.3 – Dar efetividade as demandas do Conselho Municipal junto ao governo.

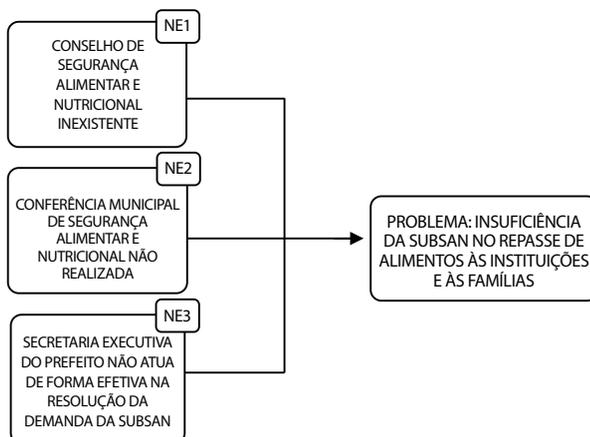
NE2: Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional não realizada

Nó Estratégico	Ações
NE2 – Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional não realizada.	A2.1 – Realizar a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional . A2.2 – Criação de Mesa Permanente de Diálogo entre a SubsSan e os movimentos sociais.

NE3: Secretaria Executiva do Prefeito não atua de forma efetiva na resolução da demanda da SUBSAN

Nó Estratégico	Ações
NE3 – Secretaria Executiva do Prefeito não atua de forma efetiva na resolução da demanda da SubsSan.	A3.1 – Conselho Municipal e SubsSan apresentam demandas para serem efetivadas pelo governo. A3.2 – “ Banco Municipal de Alimentos” colocado como pauta imediata junto a estas demandas.

ÁRVORE DO PROBLEMA



Nó Estratégico	Ações	Resultado esperado
NE1 – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional inexistente.	A1.1 – Eleger na Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional representação da sociedade civil. A1.2 – Definir estrutura de funcionamento do Conselho. A1.3 – Dar efetividade às demandas do Conselho Municipal junto ao governo.	RE1.1 – Com o Conselho funcionando, a SUBSAN terá maior eficácia para garantir suas demandas junto ao governo. RE1.2 – Subsan estará habilitada para disputar edital da área de Segurança Alimentar e Nutricional. RE1.3 – Subsan terá um canal permanente de comunicação com a sociedade civil organizada.
NE2 – Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional não realizada.	A2.1 – Realizar a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. A2.2 – Criação de Mesa Permanente de Diálogo entre a Subsan e os movimentos sociais.	RE2.1 – Eleger diretrizes e propostas para o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. RE2.1.1 – Eleger o Conselho. RE2.1.2 – Participar da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional RE2.2 – Iniciar o diálogo entre a Subsecretaria e a sociedade civil organizada
NE3 – Secretaria Executiva do Prefeito não atua de forma efetiva na resolução da demanda da Subsan.	A3.1 – Conselho Municipal e Subsan apresentam demandas para serem efetivadas pelo governo. A3.2 – “ Banco Municipal de Alimentos” colocado como pauta imediata junto à estas demandas.	RE3.1 – Obra do Banco Municipal de Alimentos finalizada. RE3.2 – Materiais de uso permanente no Banco Municipal de Alimentos adquiridos.

PLANO DE AÇÃO

NE1 – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional inexistente

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (Inicial-final)	Responsável
A1.1 – Eleger na Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional representação da sociedade civil.	Realizar reunião com as instituições atendidas pela Subsan. Realizar reunião com parceiros do governo municipal. Divulgar a Conferência para que a Sociedade Civil participe. Realizar eleição na Conferência.	Recurso político ou criar mecanismo de divulgação e mobilização necessário para convencer as entidades da Sociedade Civil a participarem do Conselho e para que os representantes governamentais sejam indicados e disponibilizados.	02 meses (maio a junho)	Subsecretária de Segurança Alimentar e Nutricional.
A1.2 – Definir estrutura de funcionamento do Conselho.	Realizar reunião com o Conselho eleito após Conferência.	Recurso organizacional. Recursos humanos, Subsan – equipe de trabalho.	02 meses (junho a julho)	Equipe da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional.
A1.3 – Dar efetividade às demandas do Conselho Municipal junto ao governo.	Realizar reuniões com a Secretária Executiva para apresentar as demandas.	Recurso político para que a Subsan seja atendida e as ações realizadas.	04 meses (julho a outubro)	Subsecretária de Segurança Alimentar e Nutricional.

NE2 – Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional não realizada

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo	Responsável
A2.1 – Realizar a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.	Realizar reunião com as instituições atendidas pela Subsan. Realizar reunião com parceiros do governo municipal. Divulgar a Conferência para que a Sociedade Civil participe	Recursos financeiros para materiais gráficos, alimentação e material de papelaria. Recurso político – a Secretária Executiva deve legitimar a Subsan para garantir os recursos financeiros e a mobilização do governo para a Conferência. Recursos humanos para trabalharem na organização prévia e também no próprio dia da atividade.	4 meses (março a junho)	Equipe da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
A2.2 – Criação de Mesa Permanente de Diálogo entre a Subsan e os movimentos sociais.	Realizar reuniões periódicas e abertas do Conselho. Mobilizar os movimentos para participarem.	Recurso organizacional como espaço físico para a realização das reuniões e disponibilidade de telefone e internet para a mobilização.	07 meses (junho até dezembro)	Subsecretária de Segurança Alimentar e Nutricional

NE3 – Secretaria Executiva do Prefeito não atua de forma efetiva na resolução da demanda da SUBSAN

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A3.1 – Conselho Municipal e SUBSAN apresentam demandas para serem efetivadas pelo governo.	Realizar reunião conjunta com a Secretária Executiva e representantes do Conselho.	Recurso político para que a pauta da SUBSAN seja incluída na agenda da Secretária Executiva.	01 mês (setembro a outubro)	Subsecretária de Segurança Alimentar e Nutricional
A3.2 – “ Banco Municipal de Alimentos” colocado como pauta imediata junto a estas demandas.	Realizar reuniões com a Secretária Executiva para apresentar as demandas.	Recurso político, em que a SUBSAN seja legitimada enquanto um espaço estratégico do governo pela Secretaria Executiva, para que sejam atendidas as reivindicações e as ações sejam realizadas.	04 meses (julho até outubro)	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Subsecretária de Segurança Alimentar e Nutricional

ANÁLISE DE ATORES

Ação 1.1 – Eleger na Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional representação da sociedade civil

Ator	Recursos que controla	Limitações/ vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretária Executiva do Prefeito	Político Financeiro Organizacional	Pode não dar muita importância política para o evento.	Demonstrar que a Conferência e o Conselho são prioridades de governo.	Demonstrando baixo interesse pelo funcionamento do Conselho.	Apontando a importância política para o governo e para o Prefeito da realização da Conferência e da efetivação do Conselho.
A2. Secretária de Assistência Social e Direitos Humanos	Político Organizacional	Precisa manter atuação política em acordo com a Secretária Executiva do Prefeito.	Fortalecer dentro do governo a realização da Conferência e articular politicamente junto à sociedade civil.	Não se envolvendo diretamente.	Envolver diretamente no processo de construção da Conferência e da formação do Conselho.

Ação 1.2 – Definir estrutura de funcionamento do Conselho

Ator	Recursos que controla	Limitações/ vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretária Executiva do Prefeito	Financeiro Organizacional	Pode dificultar a obtenção de local e as condições de funcionamento.	Facilitando na definição de local e recursos para o funcionamento do Conselho.	Morosidade	Articular reunião do Conselho com a Secretária Executiva.
A2. Subsecretária de Segurança Alimentar e Nutricional	Cognitivo Organizacional	Depende da Secretária Executiva.	Fazendo um levantamento dos locais possíveis e dos recursos necessários para o funcionamento.	Não mantendo a ação como prioridade.	Equipe da Subsan mantendo a agenda junto à Subsecretária.

Ação 1.3 - Dar efetividade às demandas do Conselho Municipal junto ao governo

Ator	Recursos que controla	Limitações/ vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretária Executiva do Prefeito	Político Financeiro	As demandas podem não ser prioridades do governo.	Atuar para agilizar a execução das demandas.	Morosidade	Apontando a importância política para o governo e para o Prefeito da realização destas políticas públicas.
A2. Secretária de Assistência Social e Direitos Humanos	Político	Tem interesses no governo. Pode manter acordo com a Secretária Executiva.	Ter parceria com a Subsan.	Não se envolvendo diretamente.	Envolver diretamente no processo de formação do Conselho.

Ação 2.1 – Realizar a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

Ator	Recursos que controla	Limitações/ vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretária Executiva do Prefeito	Político Financeiro Organizacional	Pode não dar muita importância política para o evento.	Demonstrar que a Conferência é prioridade de governo.	Demonstrando baixo interesse pela realização da Conferência.	Apontando a importância política para o governo e para o Prefeito da realização da Conferência.
A2. Sociedade Civil	Mobilização das pessoas	Sensíveis a pressões e interferências políticas.	Articular junto à Subsan no fortalecimento da divulgação e mobilização.	Sensíveis a pressões e interferências políticas.	Manter os espaços de diálogo envolvendo os setores na construção da Conferência e da formação do Conselho.

Ação 2.2 – Criação de Mesa Permanente de Diálogo entre a SUBSAN e os movimentos sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Subsecretária de Segurança Alimentar e Nutricional	Político Organizacional	Depende da Secretária Executiva.	Articular junto ao Conselho Municipal para organização de pautas e cronograma de funcionamento.	Não mantendo a ação como prioridade.	Equipe da Subsan mantendo a agenda e mobilizando junto à sociedade civil.
A2. Sociedade Civil	Político	Sensíveis a pressões e interferências políticas.	Cobrar dentro do Conselho e da Subsan para efetivo funcionamento.	Sensíveis a pressões e interferências políticas.	Mantendo a agenda junto à Subsan e ao Conselho.

Ação 3.1 – Conselho Municipal e SUBSAN apresentam demandas para serem efetivadas pelo governo

Ator	Recursos que controla	Limitações/vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretária de Assistência Social e Direitos Humanos	Político	Tem interesses no governo. Pode manter acordo com a Secretária Executiva.	Dando apoio político por dentro do governo.	Não apoiando integralmente.	Envolver diretamente no processo de execução das políticas públicas.
A2. Sociedade Civil	Político	Sensíveis a pressões e interferências políticas.	Mantendo os canais de diálogo e de pressão junto ao governo.	Sensíveis a pressões e interferências políticas.	Mantendo pressão sobre o governo para execução das políticas públicas.

Ação 3.2 – “Banco Municipal de Alimentos” colocado como pauta imediata junto a estas demandas

Ator	Recursos que controla	Limitações/vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretária Executiva do Prefeito	Político	Disputas de interesses políticos entre dirigentes dentro do governo.	Colocando como prioridade e cobrando resolução imediata.	Morosidade	Apontando a importância política para o governo e para o Prefeito do bom funcionamento do equipamento.
A2. Secretário de Obras	Político Organizacional	Disputas de interesses políticos entre dirigentes dentro do governo.	Realizando as obras necessárias.	Colocando obstáculos burocráticos e morosidade.	Contribuir com a equipe de obras no que for preciso.

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras	Análise da equipe:
As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Algumas das ações propostas já foram realizadas, como a realização da III Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, e eleger o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, e não geraram efeitos indesejáveis. Para as ações que restam também avaliamos que não gerarão.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Existem aspectos políticos que poderão ficar mais acirrados com a criação de Mesa Permanente de Diálogo entre a Subsan e os movimentos sociais, pois haverá uma presença mais intensa dos movimentos sociais na subsecretaria pressionando por suas pautas, mas isso não significa resultado negativo, muito pelo contrário significa que a população mais vulnerável está se apropriando e lutando para conquistar seus direitos.
Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O ponto fraco é a dependência de outros setores de governo para a realização das demandas. Precisamos estar sempre presentes e pressionando para que as pautas sejam atendidas e que o “Banco Municipal de Alimentos” tenha prioridade dentro do governo.
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto. No entanto, em relação aos recursos políticos, o que traz impacto na realização do projeto, já foi apontado nos nós causais relacionados. Insularidade e pouca comunicação entre as secretarias; “Banco Municipal de Alimentos” pouco valorizado pelo Executivo; e descontinuidade de programas e projetos quando há mudanças nos mandatos dirigentes governamentais.
De forma geral a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim, é viável para solucionar o problema, inclusive com as ações que já foram realizadas conseguimos resultados muito satisfatórios. Começamos a garantir que o “Banco Municipal de Alimentos” funcione passando a atender novamente instituições e famílias cadastradas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após quase 10 anos da promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e após 5 anos da publicação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) foi realizada em novembro de 2015 a 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Comida de Verdade no Campo e na Cidade – 5ª CNSAN, e Niterói participou, já que durante o período de elaboração deste TCC algumas das ações propostas foram realizadas, como a 3ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – 3ª CMSAN, a eleição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) e o atendimento adequado no Banco Municipal de Alimentos para as famílias e instituições cadastradas. O desenvolvimento de políticas públicas através de convênio, seja ele federal ou estadual, exige a existência e funcionamento do CONSEA/NIT conforme as normas básicas para o recebimento de alimentos através do PAA, Programa de Aquisição de Alimentos, que atende aos Bancos de Alimentos de todo o país. Além disso, o Conselho traz a possibilidade de um diálogo mais aberto com a sociedade civil e seu envolvimento no desenvolvimento das políticas públicas, na cobrança ao próprio executivo do andamento de políticas públicas da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUBSAN) e o funcionamento do Banco Municipal de Alimentos.

No Brasil, desde 2003, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e com a inclusão do combate à fome como eixo estratégico da atuação governamental, muitos passos foram dados no sentido de fortalecer uma política de Estado voltada para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e os meios para promover a soberania alimentar e garantir a realização do direito humano à alimentação adequada e saudável, desde o plano local até o federal.

Resultados da implementação de um conjunto de políticas voltadas para a garantia de uma alimentação adequada e saudável para todas e todos levaram a que, em 2014, o Brasil saísse do Mapa Mundial da Fome, e a redução significativa da pobreza, extrema pobreza e da desigualdade com melhoria dos índices de segurança alimentar e nutricional.

No entanto, as mudanças nas estruturas de abastecimento e o crescente controle privado dos mercados têm condicionado o consumo dos alimentos e impactado nos hábitos alimentares com o crescimento de alimentos processados e ultraprocessados, e também na produção com o uso extensivo de agrotóxicos, a hegemonia da monocultura, e o desenvolvimento das sementes transgênicas. Este padrão alimentar está associado ao aumento das doenças crônicas não transmissíveis assim como a obesidade, sobrepeso e cânceres, além disso, agride o meio ambiente e não respeita as tradições alimentares das culturas no país. Esses e outros desafios são mais preocupantes ao considerarmos o contexto político e econômico atual e podem impactar negativamente nas conquistas relativas à segurança alimentar e nutricional e ao desenvolvimento social e político do país.

A realização da 5ª CNSAN, a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, em colaboração pelo governo federal e pelos governos estaduais e distrital, e a atualização do 2º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) são momentos importantes para discussão dos rumos do país e um movimento amplo e participativo em defesa de um modelo de sociedade mais justo e sustentável, em defesa da comida de verdade no campo e na cidade.

Os avanços em direção à consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nos estados e municípios pressupõe que haja uma maior institucionalidade para os territórios, regiões, comunidades, localidades e/ou para municípios. Os CONSEAS e Câmaras Intersetoriais (CAISANS) locais são instâncias que precisam ser fortalecidas institucionalmente havendo grande diversidade no processo de organização e de valorização política, na realidade dos diferentes estados e municípios. Sendo assim, a participação, nesse momento, por meio dos CONSEAS, em articulação com as respectivas CAISANS, é estratégica para fortalecimento político do Sistema. Estados e municípios podem aderir ou não ao SISAN. A adesão é um processo que requer engajamento político e mobilização de atores. Neste sentido, é importante refletir sobre como mobilizar os(as) gestores(as) locais para

assegurar o efetivo compromisso com a SAN e promover a adesão dos municípios ao Sistema.

Neste processo, é fundamental que a sociedade compreenda o que é SAN e Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) encontrando canais que possibilitem o envolvimento de diferentes maneiras nesta agenda. Investir na formação para a construção de saberes e práticas acerca da temática de SAN/DHAA nas comunidades, territórios, municípios, dialogando com os equipamentos públicos (escolas, creches, unidades básicas de saúde, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREA), programas sociais, entre outros) é um caminho para promover uma cultura de direitos que identifique e signifique para o cidadão e a cidadã a alimentação adequada e saudável não como uma mercadoria, mas sim como um dos direitos sociais. Nisso, os CONSEAS, também têm um papel, pois podem criar mecanismos de diálogo, além de interagir com outros conselhos setoriais como os da saúde, alimentação escolar, desenvolvimento rural, assistência social, cidades, juventude, entre outros.

O desafio é fazer com que as políticas que são produzidas a nível nacional, em geral resultado de espaços democráticos como as Conferências, consigam se desenvolver a nível local, respeitando as especificidades de cada localidade, porém sem que sua essência seja perdida. Esse, portanto, é também um grande desafio da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional de Niterói, em parceria com a sociedade civil organizada.

REFERÊNCIAS

DAGNINO, R. A capacitação de gestores públicos: uma Aproximação ao Problema sob a Ótica da Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Salvador, Vol. 6, abr. 2013.

_____. *Planejamento governamental e democratização: Gestão Estratégica de Políticas Públicas (GEPP)* da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 2013.

COSTA, G; DAGNINO, R. *Gestão estratégica para políticas públicas*. Campinas: Alínea, 2013.

WAISSBLUTH, Mario. A insularidade na gestão pública latino-americana. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, n. 27, oct. 2003.

CAPÍTULO VI

O DESAFIO DE AUMENTAR A COLETA DE RESÍDUOS RECICLÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LORENA-SP

Evandro Gonsalves Chaves
Márcia Regina Gonçalves Viana
Rita de Cássia Arruda Fajardo
Orientação: Otávio D. Souza Ferreira

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das forças produtivas materiais e o aumento populacional, aliado a um modelo que estimula o consumo, fez com que os resíduos gerados pelos seres humanos se tornassem um problema. Nas cidades, as indústrias processam uma grande quantidade de matérias, gerando toneladas de resíduos que são descartados no meio ambiente. (NASCIMENTO, 2006).

A preocupação com as questões ambientais e a gestão de resíduos urbanos, em busca de um ambiente sustentável, ganha cada vez mais espaço nos debates de políticas públicas e na gestão das cidades. A organização dos catadores para a realização da coleta seletiva nos municípios tem se apresentado como uma das soluções para esse problema, e a inclusão de catadores, organizados em associações ou cooperativas, começou a ocupar espaço nas políticas públicas e projetos de gestão de resíduos sólidos nos municípios. (LAJOLO, 2003).

Muito embora esta seja uma preocupação de gestão pública, a implantação da coleta seletiva no Brasil ainda acontece de forma tímida e incipiente. Dados do IBGE de 2008 mostram que apenas 7% dos municípios brasileiros tinham alguma iniciativa neste sentido. (Brasil, 2008). Entretanto, dados mais recentes mostram que existe uma tendência de aumento des-

te número. Em pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe) em 2013 pouco mais de 62% dos municípios registraram alguma iniciativa de coleta seletiva. Muito embora tenha havido um grande número de iniciativas em pouco tempo, essas atividades de coleta ficam focadas na disponibilização de pontos de entrega voluntária ou convênios com cooperativas de catadores. (ABRELPE, 2013).

A evolução das políticas públicas no Brasil teve como consequência uma série de marcos legais que estabelecem diretrizes nos âmbitos federal, estaduais e municipais para as questões sanitárias e ambientais no país. Destaca-se, neste sentido, após 20 anos de discussão na Câmara dos Deputados, a Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010 que “institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”. (BRASIL, 2010). Esta lei prevê uma série de incentivos à organização coletiva de catadores para a política pública de reciclagem, conforme se verifica em:

[...] Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

[...] XII – integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

[...] Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

[...] IV – o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

[...] Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo:

[...] V – metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

[...] Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado,

com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo:

[...] V – metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

[...] Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

§ 1o Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

[...] II – implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

[...] Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

[...] XI – programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;

[...] Art. 32. As embalagens devem ser fabricadas com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem.

[...] § 1o Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no caput serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

[...] § 3o Sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos a que se referem os incisos II, III,

V e VI ou dos produtos e embalagens a que se referem os incisos I e IV do caput e o § 1o tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo, podendo, entre outras medidas:

[...] III – atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1o.

[...] Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

[...] § 1o Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do caput, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.

§ 2o A contratação prevista no § 1o é dispensável de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

[...] Art. 42. O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de:

[...] III – implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;

[...] Art. 44. 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, respeitadas as limitações da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a:

[...] II – projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda. (BRASIL, 2010)

Importante observar que nessa lei, para além das instituições públicas, também as instituições privadas são incentivadas a firmar parceria com organizações de catadores para realização da política reversa de materiais recicláveis.

O Decreto Federal 5.940, de 25 de outubro de 2006,

[...] institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. (BRASIL, 2006)

Configura-se, assim, na administração pública federal, uma política concreta de reciclagem de materiais.

A Lei Federal 11.445, de 5 de novembro de 2007, que

[...] estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. (BRASIL, 2007)

Talvez seja o marco legal que estabeleça um maior incentivo para a relação entre as instituições e órgãos públicos e as organizações de catadores, com a alteração da Lei 8666/1993, permitindo a contratação dessas organizações dispensando o processo licitatório:

Art. 57. O inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24.

XXVII – na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas

pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública. (BRASIL, 2007)

A eliminação de processo licitatório representa a eliminação de uma grande barreira para o avanço de políticas públicas e sociais no que se refere à política de reciclagem no país, na medida em que permite a contratação direta de associações de catadores para a efetivação da política de resíduos sólidos nos municípios. Feitas essas considerações, apresenta-se a seguir o objetivo deste estudo.

Objetivo

Diagnosticar o motivo do baixo percentual de coleta de resíduos com potencial reciclável na cidade de Lorena-SP e buscar melhorias neste processo de gestão.

Justificativa

E escolha do estudo em coleta seletiva justifica-se pela relevância do tema para as políticas públicas e para a melhoria das condições de vida da população. Para além das questões ambientais, estratégicas para a qualidade de vida no planeta, as cooperativas de catadores têm cumprido o importante papel de inclusão social, com geração de trabalho e renda para um enorme contingente de pessoas, na sua maioria com baixa qualificação para o mercado de trabalho.

Um estudo que possibilite o aumento da coleta de materiais com potencial reciclável pode contribuir com a melhoria das questões ambientais, assim como com o aumento de renda para os catadores.

Metodologia, métodos e técnicas

O presente estudo utiliza um composto de metodologias para a sua consecução: a Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP), a Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) e a Metodologia de

Análise de Políticas (MAP). Estes três componentes metodológicos operacionais fornecem técnicas que perpassam pelo diagnóstico do problema, seu equacionamento e possíveis caminhos para sua resolução.

A Metodologia de Diagnóstico de Problemas tem início com a

[...] abordagem de um problema pertencente ao âmbito cognitivo em que se situa esse “ator que declara o problema” como gestor e pertinente à sua esfera de interesse como cidadão. Um primeiro diagnóstico deste problema é obtido mediante a identificação dos aspectos considerados centrais do sistema no qual ela se insere (que será modelizadas como variáveis do modelo que a representa) e das relações de condicionamento que parecem existir entre eles (que serão imputadas como relações de causalidade). (DAGNINO, 2014, p. 5)

Após a declaração do problema pelo autor, é sistematizado um fluxograma utilizando o método causa-efeito, na busca de explicar as origens do problema. O fluxograma contempla uma relação de dependência entre as variáveis elencadas, originando uma trajetória que deve ser descritiva e posteriormente analisada. Na análise da trajetória, serão determinados “nós estratégicos”, ou seja, “aqueles que se caracterizam pelo fato de que o ‘ator que declara o problema’ possui governabilidade sobre eles”. (DAGNINO, 2014, p. 7). Esta etapa metodológica permite ainda identificar e preencher vazios cognitivos que irão contribuir para a o tratamento adequado do problema.

A resolução dos nós estratégicos permitirá a solução do problema ou a alteração do problema para uma direção neste sentido.

A próxima etapa é a operacionalização da Metodologia de Equacionamento de Problemas, que concebe ações que atuarão sobre os nós estratégicos do fluxograma.

Entre os resultados que proporciona a aplicação da MEP, estão a análise dos atores podem apoiar ou obstaculizar essas ações e sua força e recursos de poder que controlam, a defi-

nição de prazos, recursos materiais e humanos necessários, responsáveis pelas ações, formas de prestação de contas etc. (DAGNINO, 2014, p. 7)

A aplicação da Metodologia de Análise de Políticas apoia-se nas anteriores, muito embora não siga uma sistematização tão organizada quanto a MDP e a MEP, mas proporciona uma contribuição importante para a problematização e a politização, na medida em que permite “confrontar os argumentos conservadores e transcender as explicações de sentido comum que tendem a diminuir a efetividade das políticas públicas”. (DAGNINO, 2014, p. 7). A MAP é

[...] centrada nos condicionantes impostos pelo jogo da política (politics) ao processo de tomada de decisão que dá origem à política pública (policy), ela pode ser entendida como uma “ponte operacionalizadora” capaz de tratar o conjunto de conhecimentos disponíveis de modo a enriquecer o diagnóstico (MDP) e a resolução (MEP) dos problemas enfrentados pelo “ator que declara o problema”. (DAGNINO, 2014, p. 7)

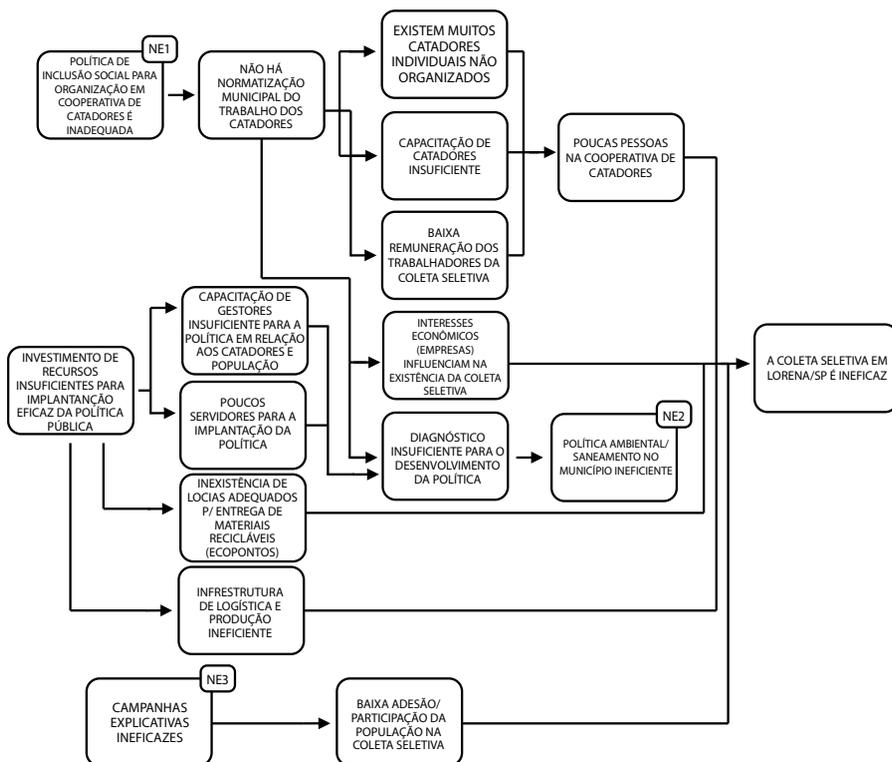
Para a viabilização da investigação foi realizada uma pesquisa documental, especialmente para a caracterização do município de Lorena-SP, e entrevistas semiestruturadas que foram aplicadas junto ao Secretário Municipal de Meio Ambiente do município e ao empresário que compra toda a produção da cooperativa de catadores.

As próximas seções trazem o desenvolvimento do estudo.

1.1 FLUXOGRAMA

Problema: O desafio de aumentar a coleta de resíduos recicláveis no município de Lorena-SP

Ator: Secretário de Meio ambiente



ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Caracterização do município de Lorena-SP

O município de Lorena localiza-se no interior do estado de São Paulo. A cidade tem 82.553 habitantes segundo dados do censo do IBGE no ano de 2010, distribuídos em uma área de 413,78 km², e densidade de 199,51 hab./km² (IBGE, 2015).

A maior parte da população, 97,13%, vive em área urbana; 24.330 domicílios, de um total de 24.981, encontram-se em área urbana, ou seja,

97,4% das habitações. O índice de mortalidade infantil (16,30 / 1.000) está acima do apontado pelo Estado, (12,48 / 1.000), e a mortalidade entre 15 e 34 anos (106,65 / 100.000) encontra-se abaixo do estadual, (124,37/100.000). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no ano de 2010 era de 0,766 (IBGE, 2015).

O censo demográfico de 2010 fornece ainda dos dados sobre a coleta de lixo em Lorena: 99,7% do município é atendido com este serviço, 97,77% é abastecido com água tratada e 97,98% tem o serviço de esgoto sanitário (Seade, 2015), configurando, portanto, um alto índice de serviços no que diz respeito a serviços de infraestrutura urbana de abastecimento e saneamento básico.

Lorena-SP e a política de destinação de resíduos sólidos

Os serviços de coleta de resíduos sólidos domiciliares da cidade de Lorena/SP são realizados por uma empresa terceirizada, que, além da coleta porta em porta também faz o transporte até a destinação final no aterro sanitário na cidade de Cachoeira Paulista. O aterro se localiza a aproximadamente 4 km da malha urbana da cidade de Cachoeira Paulista. (SÃO PAULO, 2013).

Este serviço, embora executado por uma empresa privada, é complementado pela Prefeitura Municipal de Lorena por intermédio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Município.

Essa complementação visa ampliar a frequência de coleta na área central, especificamente nos locais com maior geração representados pelos pontos comerciais, e na área rural do município.

Com relação aos domicílios distribuídos de maneira dispersa pela macrozona rural, a Prefeitura efetua a coleta com uma frequência compatível com as distâncias a serem percorridas e a facilidade de acesso, variando de 1 a 2 vezes por semana.

Para executar essa coleta auxiliar, a Prefeitura dispõe de uma

equipe específica composta por 2 funcionários, 1 ajudante e 1 motorista, equipados com 1 caminhão coletor compactador. Como exceção, salienta-se o bairro rural Santa Lucrécia, cuja ocupação corresponde a aproximadamente 200 habitantes, que equivalem a 40 famílias. Essa população é atendida pela empresa terceirizada Sinalizadora Paulista, que coleta os resíduos domiciliares em 3 dias por semana, sendo 2^a, 4^a e 6^a feiras. (SÃO PAULO, 2013, p. 48)

A única iniciativa de minimização da geração de resíduos é a coleta seletiva realizada pela cooperativa de catadores. (SÃO PAULO, 2013).

A coleta seletiva de materiais com potencial reciclável de Lorena-SP

Discorre-se a seguir sobre a caracterização da coleta seletiva no município de Lorena-SP. Os dados que permitem uma melhor caracterização do problema estudado foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas respondidas pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente do município e pelo empresário que compra toda a produção da cooperativa de catadores.

O município de Lorena coleta aproximadamente 1500 toneladas/mês de resíduos domésticos. Na entrevista, foram fornecidos os dados que 28 a 30 toneladas do total de resíduos separados e comercializados por serem recicláveis, entretanto, a média mensal do ano de 2014 foi de 19,33 toneladas/mês.

A Cooperativa de Catadores de Lorena (Coocal) conta com cerca de 15 cooperados e é a única do município, tendo iniciado seus trabalhos em agosto de 2013. Além dos cooperados, a prefeitura apoia a coleta seletiva com o acompanhamento de 1 gestor público municipal.

A prefeitura tem também um mapeamento de catadores individuais que atuam na municipalidade, sendo cerca de 250, no momento da investigação, em maio de 2015. Observou-se na resposta do questionário o comentário de que há uma sazonalidade nos catadores individuais ocasio-

nado pelo preço dos materiais recicláveis no mercado, além de um elevado número de pessoas com dependência química que realizam esta função.

A prefeitura realiza campanhas de divulgação da importância da separação de materiais recicláveis. No site da prefeitura, existe uma tabela com explicação sobre materiais recicláveis e não recicláveis, além da divulgação dos dias de coleta seletiva nos bairros da cidade. Além disso, as escolas municipais de Lorena e de municípios vizinhos fazem visitas ao centro de triagem para conhecer o espaço e passar por um processo de sensibilização para a separação do material reciclável, além da distribuição constante de folhetos explicativos sobre o tema.

Em relação à infraestrutura, a prefeitura viabiliza o galpão para armazenamento e triagem do material, do pagamento de energia elétrica e água. A empresa que faz a coleta de resíduos no município disponibiliza um caminhão para a coleta seletiva. A cooperativa tem apoio jurídico e contábil de ação voluntária de profissionais das áreas do direito e contabilidade.

Uma empresa que compra o material reciclável disponibiliza o maquinário para a triagem e processamento e faz as manutenções periódicas destes equipamentos. Fornece também uniformes, equipamentos de proteção individual e dois lanches diários, tendo esta empresa a exclusividade para compra do reciclado. Mesmo tendo a exclusividade para a compra de material, na entrevista foi ressaltado que o valor pago pelos materiais reciclados são balizados pelo preço de mercado.

Não há um contrato entre o poder público e a cooperativa. O resultado da venda da produção é dividido em partes iguais entre todos os cooperados. O valor médio de retirada de cada cooperado é de R\$ 600,00 mensais. Como política de assistência social, a prefeitura fornece uma cesta básica para cada cooperado.

Um problema enfrentado pela Coocal é a alta rotatividade de pessoas. Segundo dados da entrevista, somente cinco cooperados são fixos, e há uma rotatividade de 2/3 da cooperativa.

No município de Lorena não há uma legislação específica sobre a coleta seletiva. A política municipal é respaldada pela Lei Federal 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A abrangência da coleta seletiva em Lorena foi, inicialmente, planejada para a abrangência de toda a cidade. Entretanto, em alguns bairros nos quais os habitantes tinham uma menor renda, verificou-se que os materiais coletados tinham um baixo valor no mercado, além do fato de existir muitos catadores individuais que também faziam a coleta, diminuindo a quantidade de material para a cooperativa. Assim, a coleta seletiva foi suspensa nestas localidades, muito embora a meta a ser atingida permaneça em 100% do município, inclusive abrangendo a área rural.

As maiores dificuldades apontadas para que seja realizada a coleta na totalidade do município são da ordem da infraestrutura, em especial de veículos, e de logística. Recursos que serão um suporte na superação destas dificuldades, para a implantação do plano integrado de resíduos sólidos do município, serão oriundos de um edital da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Agevap) e do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Ceiva) na ordem de R\$ 438.000,00. Este processo encontrava-se em fase de licitação em maio de 2015, ocasião das respostas ao questionário desta investigação.

Dada esta caracterização, pode-se inferir pelos dados fornecidos por meio da entrevista que no ano de 2014, das 1500 toneladas/mês de resíduos domésticos produzidos, apenas 19,33 em média foi reciclado, o que corresponde a 1,3% do total. Mesmo considerando-se a meta de 30 toneladas de material reciclado, seria ainda um percentual muito baixo, correspondendo a apenas 2% do total.

Este baixo percentual é a situação-problema que se pretende estudar, com o intuito de propor soluções para um aumento da coleta de material com potencial reciclável.

O problema ora estudado consiste em: o sistema de coleta seletiva do município de Lorena-SP coleta um baixo percentual de resíduos com potencial reciclável. É declarado pelo Secretário do Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Lorena-SP, com os descritores já expostos. A Metodologia de Diagnóstico de Problemas propõe como ferramenta a construção de um fluxograma explicativo do problema, como forma de visualização gráfica.

O fluxograma é um mapa cognitivo que busca sintetizar a discussão realizada por uma equipe sobre um determinado problema. Sua estruturação é baseada no estabelecimento de relações de causa e de efeito entre as variáveis que a conformam. (DAGNINO, 2014, p. 7)

Após discussão da equipe que elabora este estudo, foi construído um fluxograma com a análise da situação-problema.

A figura 1, colocada no item 1 deste estudo, por orientação das especificações do trabalho, apresenta o fluxograma explicativo do problema proposto.

NÓS EXPLICATIVOS

Cada componente do fluxograma é chamado de nó explicativo. Cada nó explicativo foi numerado para facilitar o entendimento e visualização, totalizando dezesseis nós explicativos.

Os nós explicativos representam variáveis do problema. As setas indicam uma relação de causalidade entre as variáveis. (DAGNINO, 2014). Assim, o fluxograma representa uma teoria sobre uma realidade, uma teoria sobre um problema que se quer ver resolvido.

Dagnino (2014, p. 25) observa que para a resolução do problema devem ser escolhidos alguns poucos “nós estratégicos” (NE), ou seja, aqueles que, se resolvidos, têm um alto poder de resolutividade do problema. Devem ser seguidos três critérios básicos para a escolha dos nós estratégicos:

- a. se for resolvido poderá trazer alto impacto no equacionamento do problema;
- b. o ator que declara o problema deverá ter governabilidade sobre ele e
- c. o equacionamento do nó estratégico não deverá implicar desgaste político para o ator.

Considerando estes critérios o grupo escolheu três nós estratégicos como disposto a seguir.

Identificação dos Nós Estratégicos

Após análise do fluxograma considerando os critérios estabelecidos, foram identificados três nós estratégicos:

NE1 – Política de inclusão social para organização em cooperativa de catadores é inadequada;

NE2 – Campanhas explicativas ineficazes e

NE3 – Política ambiental/saneamento no município ineficiente.

A identificação dos nós estratégicos possibilita a aplicação da Metodologia de Equacionamento de Problemas. “Os nós estratégicos escolhidos indicam os centros onde se deve dar a ação de gestão sobre o problema”. (DAGNINO, 2014, p. 27). Ainda segundo o autor, o nó estratégico deve atender a três requisitos:

- d. se resolvido terá alto impacto no equacionamento do problema
- e. o ator que o declara deve possuir governabilidade sobre ele e
- f. seu equacionamento não deve implicar em um desgaste político excessivo para o ator.

Análise dos Nós Estratégicos

A escolha dos nós estratégicos justifica-se pelo fato de a sua resolução ter um potencial de resolutividade do problema. Em outras palavras, se os “nós forem desatados”, a probabilidade de que o problema seja resolvido é alta. Em todos eles o ator que declara tem governabilidade e o equacionamento destes não implica um desgaste excessivo para o ator.

A resolução do NE1 (política de inclusão social para organização em cooperativa de catadores é inadequada) pode fazer com que haja maior eficiência na coleta seletiva. Muito embora não seja o mais indicado a resolução de um nó “longe” do problema, como pode ser observado no fluxograma da figura 1, a resolutividade da organização de catadores no município é imprescindível para que haja uma melhor organização coletiva dos catadores, com a regulamentação das relações de mão de obra, adesão livre e esclarecida de catadores individuais a organizações coletivas de catadores, nas quais as condições de trabalho são melhores. A resolutividade deste nó

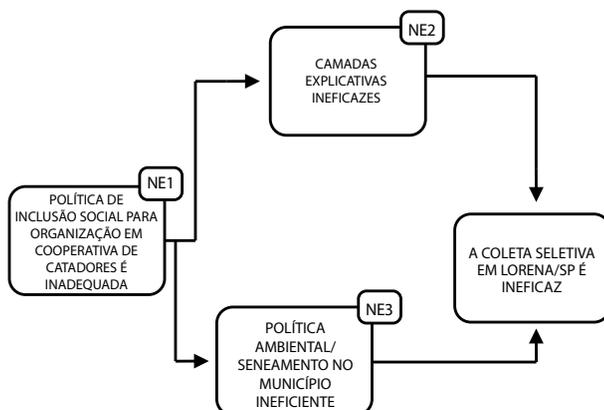
estratégico pode também colaborar com o aumento da remuneração dos catadores, com uma capacitação mais adequada, potencializando as relações comerciais dos materiais recicláveis. Pode ainda diminuir a influência de setores econômicos na organização do grupo e, conseqüentemente, aumentar o número de trabalhadores/as na coleta seletiva e diminuir a rotatividade, pois proporciona mais estabilidade e uma retirada maior dos/as catadores/as. A resolução destas variáveis contribuirá para que haja um aumento na coleta de resíduos com potencial reciclável no município de Lorena. Observa-se que as ações para isso deverão ter um caráter transversal, envolvendo outros setores além da Secretaria do Meio Ambiente.

Já o nó estratégico NE2 (campanhas explicativas ineficazes) diz respeito à relação com a população da cidade. É necessário mais do que apenas atividades nas escolas e distribuição de folhetos impressos e divulgação no site da prefeitura. O material coletado atualmente é muito pouco perto do potencial que a cidade possui. A resolutividade deste nó passa por ações mais efetivas de formação junto à população para que haja uma maior adesão de separação do material reciclável.

O NE3 (política ambiental/saneamento no município ineficiente) trata de um tema bastante relevante para o aumento da coleta seletiva no município. Lorena tem coleta de resíduos e dados de saneamento básico acima da média do estado. Foi construído o Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico, no qual a coleta seletiva é apenas um dos itens. Embora haja o plano, não há legislação específica para a área e a coleta seletiva, como já colocado, atinge um percentual muito aquém da potencialidade do município.

ÁRVORE DO PROBLEMA

A árvore do problema é um fluxograma formado pelo conjunto de nós estratégicos selecionados e pelo resultado do problema oriundos do fluxograma. Indica onde o ator deve concentrar a atenção e representa a última etapa da Metodologia de Diagnóstico do Problema. (Dagnino, 2014, p.26). A figura 2 representa a árvore do problema deste estudo.



O próximo passo faz parte da Metodologia de Equacionamento de Problemas, que consiste na etapa normativa de resolução do problema. Para cada nó estratégico são formuladas ações para a sua resolutividade (DAGNINO, 2014).

ÁRVORE DO PROBLEMA

Nó Estratégico	Ações	Resultado das Ações
NE1 – Política de inclusão social para organização em cooperativa de catadores é inadequada	<p>A 1.1 – Articular um grupo multidisciplinar, com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social e Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turístico para organização de catadores em cooperativa.</p> <p>A 1.2 – Realizar reunião com catadores para discutir elaboração de plano de formação, assessoria, relações de trabalho e demandas da cooperativa.</p> <p>A 1.3 – Elaborar e implementar um Plano de Formação para catadores, com uma bolsa de remuneração para os participantes.</p> <p>A 1.4 – Regulamentar as relações de trabalho, propondo um contrato com setores públicos e privados.</p> <p>A 1.5 – Elaborar um plano de assessoria para a cooperativa de catadores (logística, organização do trabalho, administração da cooperativa etc.) e implementar o plano.</p>	<p>Aumentar o número de catadores/as na cooperativa, por meio de busca ativa de catadores individuais.</p> <p>Maior participação dos catadores na construção da política pública de coleta seletiva.</p> <p>Valorização do trabalho coletivo através da geração de emprego e renda para os cooperados.</p> <p>Formação adequada para a coleta seletiva, com remuneração por meio de bolsa como incentivo.</p> <p>Colocar a coleta seletiva de fato na agenda política do governo.</p> <p>Melhorar as condições de trabalho dos/as catadores/as.</p> <p>Melhorar a remuneração dos/as catadores/as.</p> <p>Diminuir a rotatividade de catadores/as na cooperativa.</p> <p>Aumentar o percentual de coleta de resíduos com potencial reciclável no município.</p>
NE2 – Campanhas explicativas ineficazes	<p>A 2.1 – Definir um plano de divulgação da coleta seletiva.</p> <p>A 2.2 – Divulgar e discutir o plano de divulgação nas escolas para que estes se tornem agentes de divulgação e difusão da coleta seletiva.</p>	<p>Melhorar a formação da população em relação à coleta seletiva.</p> <p>Aumentar o número de pessoas que contribuem com a separação de resíduos para a coleta seletiva.</p> <p>Informar sobre a importância da gestão participativa e da melhoria da qualidade de vida da população por meio da coleta seletiva.</p> <p>Aumentar o percentual de coleta de resíduos com potencial reciclável no município.</p>
NE3 – Política ambiental/saneamento no município ineficiente	<p>A 3.1 – Aprimorar no Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico no que diz respeito à coleta seletiva.</p> <p>A 3.2 – Regulamentar o Fundo Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as deliberações do Conselho Municipal do Meio Ambiente, para servir de suporte às atividades ambientais e saneamento no âmbito municipal.</p> <p>A 3.3 – Definir na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o percentual de investimentos para coleta seletiva para 2016.</p> <p>A 3.4 – Estabelecer locais fixos de coleta seletiva no município, iniciando pelas escolas.</p> <p>A 3.5 – Implantar a programa de coleta seletiva nos prédios públicos.</p>	<p>Aperfeiçoar as políticas públicas de preservação, conservação e recuperação ambiental dos recursos naturais.</p> <p>Aumentar os investimentos para a coleta seletiva no município.</p> <p>Melhorar a logística da coleta seletiva no município.</p> <p>Aumentar o percentual de coleta de resíduos com potencial reciclável no município.</p>

PLANO DE AÇÃO

NE1 – Política de inclusão social para organização em cooperativa de catadores é inadequada

Ação	Tarefa	Recursos necessários	Prazo	Responsável
A 1.1 – Articular um grupo multidisciplinar, com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social e Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turístico para organização de catadores em cooperativa.	1.1.1 – Articular o grupo multidisciplinar 1.1.2 – Realizar três reuniões com o grupo para organização interna e definições de estratégia 1.1.3 – Realizar reunião com prefeito e chefe de gabinete, apresentar proposta e finalizar proposta.	Local para reunião equipado com notebook e datashow.	Articulação: 2 semanas. Reuniões do grupo: 1 a cada 2 semanas após a articulação (6 semanas). Reunião com prefeito: 2 semanas após a definição.	Secretário Municipal de Meio Ambiente
A1.2 – Realizar reunião com catadores/as para discutir elaboração de plano de formação, assessoria, relações de trabalho e demandas da cooperativa.	1.2.1 – Identificação das causas que dificultam a incorporação e participação dos catadores em trabalhos cooperados. 1.2.2 – Marcar reunião com os catadores (no barracão da triagem). 1.2.3 – Realizar reunião com catadores para ouvir demandas e explicar a proposta de grupo multidisciplinar e interação com a cooperativa. Fechar a proposta de forma conjunta.	Pessoas do grupo multidisciplinar. Cadeiras para todos. Notebook e datashow.	1 semana após a aprovação do prefeito municipal.	Representantes das secretarias municipais de: Meio Ambiente, Assistência e Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Econômico e Turístico
A1.3 – Elaborar e implementar um Plano de Formação para catadores, com uma bolsa de remuneração para os participantes.	1.3.1 – Marcar reuniões para elaboração um plano de formação, em conjunto com os/as catadores/as considerando as demandas da política pública e da cooperativa. 1.3.2 – Planejar e executar a formação.	Pessoas do grupo disciplinar. Formadores para implementação. Material para anotações (lápis, caneta e papel). Notebook, datashow.	2 meses para elaboração 1 mês de preparação Implementação: depende do plano estipulado.	Formadores/as e catadores/as.
A1.4. – Regularizar as relações de trabalho, propondo um contrato com setores públicos e privados.	1.4.1 – Montar comissão (catadores e gestores) para diálogos sobre a proposta de regulamentação das relações entre coleta seletiva e poder público. 1.4.2 – Após finalizada a proposta, definir a formalização (decreto, lei municipal etc.) 1.4.3. – Pesquisar modelos de contratos entre cooperativas de catadores e prefeitura. 1.4.3 – Propor um contrato entre prefeitura de Lorena, 1.4.3 – Articular regulamentação com atores envolvidos	Pessoas da comissão.	6 meses.	Secretário Municipal de Meio Ambiente e catadores/as.
A1.5. – Elaborar um plano de assessoria para a cooperativa de catadores (logística, organização do trabalho, administração da cooperativa etc.) e implementar o plano.	1.5.1 – Montar equipe de elaboração do plano de assessoria (gestores + catadores). 1.5.2 – Definir as demandas de assessoria 1.5.3 – Montar equipe de assessoria. 1.5.4 Fazer planejamento das ações da assessoria. Em conjunto com catadores.	Pessoas do grupo multidisciplinar e catadores/as. Formadores/as para implementação do curso Material para a formação (lápis, papel, apostilas etc.), Datashow e notebook.	3 meses, elaboração Após a elaboração, 2 meses para começar. Garantir até o final da gestão.	Secretário Municipal de Meio Ambiente, Assessorias da cooperativa e catadores/as.

NE 2 – Campanhas explicativas ineficazes

Ação	Tarefa	Recursos necessários	Prazos	Responsável
A 2.1 – Definir um plano de divulgação da coleta seletiva.	2.1.1 – Elaborar o plano e planejar execução envolvendo os diversos setores da prefeitura. 2.1.2 – Fazer um evento de lançamento do plano de divulgação. 2.1.3 – Organizar palestras e seminários em associações de classes e moradores, semanalmente, divulgando as ações para a coleta seletiva e a valorizando o trabalho cooperado. 2.1.4 – Estruturar mecanismos e meios de divulgação midiáticos. 2.1.5 – Fazer processo de orçamentos e confecção de material (folders, cartazes, entre outros) de divulgação para mobilização para a participação da população nesta política de governo.	Pessoas envolvidas na elaboração e planejamento. Recursos orçamentários e financeiros para execução Pessoas e local para o lançamento. Pessoas para as reuniões e seminários marcados.	Elaboração e planejamento: 60 dias. Lançamento: 1 semana após a confecção. Início da divulgação após o lançamento do plano.	Gabinete do Prefeito, Secretaria de Comunicação Social, Secretaria de Educação, Secretaria de Meio Ambiente e catadores/as.
A 2.2 – Divulgar e discutir o plano de divulgação nas escolas para que estes se tornem agentes de divulgação e difusão da coleta seletiva.	2.1.1 – Organizar palestras e seminários nas escolas, semanalmente, divulgando as ações para a coleta seletiva e a valorizando o trabalho cooperado.	Pessoas das escolas, Secretaria do Meio Ambiente e catadores. Material de divulgação.	Início da divulgação após o lançamento do plano.	Pessoas da Secretaria de Educação, Secretaria de Meio Ambiente e catadores/as.

NE3 – Política ambiental/saneamento no município ineficiente

Ação	Tarefa	Recursos necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 – Aprimorar no Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico no que diz respeito à coleta seletiva.	3.1.1 – Discutir com a população um programa de preservação, conservação e recuperação ambiental dos recursos naturais (flora, fauna e hídricos) no âmbito municipal. 3.1.1 – Discutir com a população um plano de ação de saneamento básico em que contemple coleta e destinação dos resíduos sólidos, esgotamento sanitário, escoamento das águas pluviais e arborização urbana e coleta seletiva. 3.1.2 – Incentivar no conjunto da população a adoção de atividades práticas socialmente sustentáveis. 3.1.3 – Discutir no Conselho Municipal de Meio Ambiente. 3.1.4 – Discutir com todas as secretarias a importância da transversalidade desta política	Recursos humanos (formação de uma equipe técnica multidisciplinar). Definir o montante de recursos financeiros no âmbito da equipe técnica, fruto das discussões coletivas.	6.	Gabinete do Prefeito, Secretaria de Planejamento, e Secretaria de Meio Ambiente.
A 3.2 – Regular o Fundo Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as deliberações do Conselho Municipal do Meio Ambiente, para servir de suporte às atividades ambientais e saneamento no âmbito municipal.	3.2.1 – Realizar estudo sobre impacto financeiro da regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente. 3.2.2. Fazer reunião com Conselho Municipal do Meio Ambiente para discussão do Fundo municipal. 3.2.3 – Aprimorar a legislação específica sobre o tema 3.2.4 – Enviar para Câmara para aprovação	Articuladores da proposta. Recursos orçamentários e financeiros após definido o valor que terá inicialmente no fundo.	6	Secretário de Finanças, Prefeito Municipal, Secretário do Meio Ambiente, Secretário de Negócios Jurídicos e Articulador na Câmara Municipal.
A 3.3 – Definir na LDO o percentual de investimentos para coleta seletiva para 2016.	3.3.1 Articulação entre Secretário de Finanças, Prefeito Municipal, Secretário do Meio Ambiente para definição de recursos.	Recursos orçamentários e financeiros para colocar no orçamento	3	Secretário de Finanças, Prefeito Municipal, Secretário do Meio Ambiente
A 3.4 – Estabelecer locais fixos de coleta seletiva no município, iniciando pelas escolas.	3.4.1 Articulação entre Secretário do Meio Ambiente e Secretária da Educação	Containers ou bags específicos em cada escola para a separação adequada do material reciclável. Responsáveis em cada escola para a divulgação e formação sobre a coleta seletiva	6 meses	Secretário do Meio Ambiente e Secretária da Educação e catadores.
A 3.5 – Implantar programa de coleta seletiva nos prédios públicos	3.5.1 Prefeito Municipal, Secretário de negócios Jurídicos, chefe de gabinete e Secretário do Meio Ambiente para definição de marco legal (portaria ou outro). 3.5.2 Divulgação e implantação do programa de implantação da coleta seletiva em prédios públicos.	Recursos humanos para divulgação do programa Recipientes adequados para a coleta seletiva a ser colocado nos prédios públicos	6 meses	Secretário do Meio Ambiente, Secretário de Negócios Jurídicos, Prefeito Municipal e catadores(as)

ANÁLISE DOS ATORES

Ação A 1.1 – Articular um grupo multidisciplinar, com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social e Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turístico para organização de catadores em cooperativa

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria	Dificuldades na articulação com outras secretarias	Articulando o grupo multidisciplinar	Não viabilizando os recursos necessários para viabilizar as tarefas desta ação. Não articulando com outras secretarias.	Ator que declara o problema. Coordenação do processo.
Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento	O orçamento e gestores da secretaria	A possibilidade de não participação no processo	Participando do grupo multidisciplinar	Não participando do grupo multidisciplinar	Articular e mostrar a importância do processo e da organização dos catadores
Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turístico	O orçamento e gestores da secretaria	A possibilidade de não participação no processo	Participando do grupo multidisciplinar	Não participando do grupo multidisciplinar	Articular e mostrar a importância do processo e da organização dos catadores

Ação A1.2 – Realizar reunião com catadores/as para discutir elaboração de plano de formação, assessoria, relações de trabalho e demandas da cooperativa

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria.	Dificuldades na articulação com outras secretarias e catadores	Articulando o grupo multidisciplinar e a cooperativa de catadores	Não viabilizando os recursos necessários para viabilizar as tarefas desta ação. Não articulando com outras secretarias e catadores	Ator que declara o problema. Coordenação do processo.
Representante da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento	Função pública de gestor	Dificuldade em participar das atividades	Participando da reunião	Não participando da reunião	Articular e mostrar a importância do processo e da organização dos catadores
Representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turístico	Função pública de gestor	Dificuldade em participar das atividades	Participando da reunião	Não participando da reunião	Articular e mostrar a importância do processo e da organização dos catadores
Catadores	Trabalho da coleta seletiva	Dificuldade em participar da reunião	Participando da reunião	Não participando da reunião	Participar ativamente do processo

Ação A1.3 – Elaborar e implementar um Plano de Formação para catadores, com uma bolsa de remuneração para os participantes

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria.	Dificuldades na elaboração do plano.	Articulando a execução e implementação do plano. Liberando recursos orçamentários e Financeiros para sua consecução.	Não viabilizando os recursos necessários para viabilizar as tarefas desta ação. Não articulando com outras secretarias e catadores.	Ator que declara o problema. Coordenação do processo. Viabilizar o grupo para construção do plano de formação. Viabilizar a formação dos catadores.
Representantes do Grupo Multidisciplinar	Recursos humanos relacionados à formação.	Dificuldades na elaboração do plano.	Contribuindo com a elaboração e implementação do plano	Não participando da elaboração e implementação do plano	Mostrar a importância da formação para a coleta seletiva e o papel do plano de formação nesse processo.
Catadores	Trabalho da coleta seletiva.	Dificuldade em participar da elaboração e implementação do plano de formação.	Contribuindo com a elaboração e implementação do plano, levantando as demandas específicas da cooperativa.	Não contribuindo com a elaboração e implementação do plano. Não participando da formação.	Mostrar a importância da formação para a coleta seletiva e o papel do plano de formação nesse processo. Mostrar a importância da participação, com o levantamento de demandas específicas de formação da cooperativa.

Ação A1.4 – Regularizar as relações de trabalho, propondo um contrato com setores públicos e privados

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria.	Dificuldades na articulação da proposta.	Articulando a proposta com os demais envolvidos.	Não viabilizando os recursos necessários para viabilizar as tarefas desta ação. Não articulando com outras secretarias e catadores.	Ator que declara o problema. Coordenação do processo. Viabilizar a articulação da proposta com os demais envolvidos.
Secretário de Negócios Jurídicos	Recursos humanos e conhecimento para a elaboração da proposta.	Dificuldades legais com a viabilização da proposta de contrato.	Elaboração formal do contrato.	Não elaborando o contrato. Sendo contrário à proposta de contrato.	Mostrar a importância da proposta de contrato para as condições de trabalho dos/as catadores/as, para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Secretário de Finanças	Execução orçamentária e financeira do município.	Insuficiência de recursos para a ação.	Priorizando a proposta e viabilizando recursos orçamentários e financeiros para a consecução do contrato	Não liberando recursos. Sendo contrário à proposta de contrato.	Mostrar a importância da proposta de contrato para as condições de trabalho dos/as catadores/as, para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Prefeito Municipal	Todos os recursos da gestão pública municipal.	Insuficiência de recursos para a ação.	Priorizando a proposta decidindo por firmar o contrato com a cooperativa.	Sendo contrário à proposta de contrato.	Mostrar a importância da proposta de contrato para as condições de trabalho dos/as catadores/as, para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Catadores	Trabalho da coleta seletiva	Dificuldade na compreensão do contrato.	Concordando em discutir e viabilizar o contrato.	Sendo contrário à proposta de contrato.	Mostrar a importância da proposta de contrato para as condições de trabalho dos/as catadores/as, para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município e para o aumento das retiradas dos cooperados.

Ação A1.5 – Elaborar um plano de assessoria para a cooperativa de catadores (logística, organização do trabalho, administração da cooperativa etc.) e implementar o plano

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria.	Dificuldades na elaboração do plano.	Articulando a execução e implementação do plano. Liberando recursos orçamentários e Financeiros para sua consecução.	Não viabilizando os recursos necessários para viabilizar as tarefas desta ação. Não articulando com outras secretarias e catadores.	Ator que declara o problema. Coordenação do processo. Viabilizar o grupo para construção do plano de assessoria. Viabilizar a assessoria para catadores.
Assessores/as	Recursos humanos relacionados à assessoria	Dificuldades na elaboração do plano e implementação das assessorias.	Contribuindo com a elaboração e implementação do plano de assessoria.	Não participando da elaboração e implementação do plano.	Mostrar a importância da assessoria para a coleta seletiva
Catadores/as	Trabalho da coleta seletiva.	Dificuldade em participar da elaboração e implementação do plano de assessoria.	Contribuindo com a elaboração e implementação do plano, levantando as demandas específicas da cooperativa.	Não contribuindo com a elaboração e implementação do plano. Não contribuindo para que haja assessoria.	Mostrar a importância da assessoria para a coleta seletiva e o papel do plano de assessoria nesse processo. Mostrar a importância da participação, com o levantamento de demandas específicas de assessoria para a cooperativa.

Ação A 2.1 – Definir um plano de divulgação da coleta seletiva

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria.	Dificuldades na elaboração do plano.	Articulando a execução e implementação do plano. Liberando recursos orçamentários e financeiros para sua consecução.	Não viabilizando os recursos necessários para viabilizar as tarefas desta ação. Não articulando com outras secretarias, prefeito e catadores.	Ator que declara o problema. Coordenação do processo. Viabilizar o grupo para construção do plano de divulgação. Articular com demais secretaria as ações do plano de divulgação.
Secretário de Comunicação Social	Recursos humanos e conhecimento para a elaboração da proposta.	Recursos humanos e financeiros escassos para a elaboração e implementação do plano de divulgação.	Elaboração da proposta do plano de divulgação.	Não elaborando a proposta do plano de divulgação. Sendo contrário à proposta do plano de divulgação.	Mostrar a importância da proposta de plano de divulgação para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Secretária de Educação	Gestão das unidades escolares.	Insuficiência de recursos para a ação. Dificuldades estruturais para a divulgação.	Priorizando a proposta e viabilizando recursos humanos e estruturais para a consecução do plano de divulgação	Sendo contrária à proposta de plano de divulgação.	Mostrar a importância da proposta de plano de divulgação para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Prefeito Municipal	Todos os recursos da gestão pública municipal.	Insuficiência de recursos para a ação.	Priorizando a proposta decidindo implantar o plano de divulgação da coleta seletiva	Sendo contrário à proposta de plano de divulgação.	Mostrar a importância da proposta de plano de divulgação para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Catadores/as	Trabalho da coleta seletiva.	Dificuldade em participar da elaboração e implementação do plano de divulgação.	Contribuindo com a elaboração e implementação do plano, levantando as demandas específicas da cooperativa.	Não contribuindo com a elaboração e implementação do plano. Não contribuindo na divulgação.	Mostrar a importância da proposta de plano de divulgação para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município. Mostrar a importância da participação, com contribuições para a elaboração do plano.

Ação A 2.2 – Divulgar e discutir o plano de divulgação nas escolas para que estes se tornem agentes de divulgação e difusão da coleta seletiva

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria.	Dificuldades na divulgação do plano.	Articulando a divulgação do plano. Liberando recursos orçamentários e financeiros para a divulgação.	Não viabilizando os recursos necessários para viabilizar as tarefas desta ação. Não articulando com outras secretarias e catadores.	Ator que declara o problema. Coordenação do processo. Articular com a secretaria de educação as ações do plano de divulgação.
Secretária de Educação	Gestão das unidades escolares.	Insuficiência de recursos para a ação. Dificuldades estruturais para a divulgação.	Priorizando a proposta e viabilizando recursos humanos e estruturais para a consecução do plano de divulgação.	Sendo contrária à divulgação.	Mostrar a importância da proposta de divulgação para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Catadores/as	Trabalho da coleta seletiva.	Dificuldade em participar implementação do plano de divulgação nas escolas.	Contribuindo com a implementação do plano. Participando das atividades nas escolas.	Não contribuindo com a implementação do plano. Não contribuindo na divulgação.	Mostrar a importância da proposta de divulgação para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município. Mostrar a importância da participação nas atividades de divulgação.

Ação A 3.1 – Aprimorar no Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico no que diz respeito à coleta seletiva

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria.	Dificuldades na elaboração do plano.	Articulando a discussão do aprimoramento do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico.	Não viabilizando os recursos necessários para viabilizar as tarefas desta ação. Não articulando a discussão.	Ator que declara o problema. Coordenação do processo. Viabilizar a discussão da proposta de aprimoramento do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico.
Secretário Planejamento	Recursos humanos e função de articulação política com outras secretarias.	Recursos humanos e dificuldade de articulação com outras secretarias.	Articulando a discussão do aprimoramento do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico com outras secretarias.	Não articulando a discussão do aprimoramento do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico com outras secretarias. Sendo contrário à proposta do plano.	Mostrar a importância da proposta de aprimoramento do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico do município para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Prefeito Municipal	Todos os recursos da gestão pública municipal.	Insuficiência de recursos para a ação.	Priorizando a proposta decidindo pelo aprimoramento do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico.	Sendo contrário à proposta de aprimoramento do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico.	Mostrar a importância da proposta de aprimoramento do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico do município para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.

Ação A 3.2 – Regularizar o Fundo Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as deliberações do Conselho Municipal do Meio Ambiente, para servir de suporte às atividades ambientais e saneamento no âmbito municipal

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria.	Dificuldades na articulação da proposta.	Articulando a proposta com os demais envolvidos.	Não viabilizando os recursos necessários para viabilizar as tarefas desta ação. Não articulando com outras secretarias.	Ator que declara o problema. Coordenação do processo. Viabilizar a articulação da proposta com os demais envolvidos.
Secretário de Negócios Jurídicos	Recursos humanos e conhecimento para a elaboração da proposta.	Dificuldades legais com a viabilização da proposta de regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente.	Elaboração formal da regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente.	Não elaborando a regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente. Sendo contrário à proposta de contrato.	Mostrar a importância da proposta da regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Secretário de Finanças	Recursos da execução orçamentária e financeira do município.	Insuficiência de recursos para a ação.	Priorizando a proposta e viabilizando estudos de impactos orçamentários e financeiros para a consecução da regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente.	Não realizando o estudo de impacto orçamentário e financeiro. Sendo contrário à proposta de regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente.	Mostrar a importância da proposta da regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Prefeito Municipal	Todos os recursos da gestão pública municipal.	Insuficiência de recursos para a ação.	Priorizando a proposta decidindo pela regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente.	Sendo contrário à proposta de regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente.	Mostrar a importância da proposta da regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Articulador na Câmara Municipal	Recursos humanos de articulação legislativa.	Dificuldade de articulação na Câmara Municipal da regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente.	Concordando em discutir e viabilizar a regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente na Câmara Municipal de Lorena.	Sendo contrário à proposta de regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente.	Mostrar a importância da proposta da regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.

Ação A 3.3 – Definir na LDO o percentual de investimentos para coleta seletiva para 2016

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria.	Dificuldades na articulação da proposta.	Articulando a proposta com os demais envolvidos.	Não articulando com outras secretarias.	Ator que declara o problema. Coordenação do processo. Viabilizar a articulação da proposta com os demais envolvidos.
Secretário de Finanças	Recursos da execução orçamentária e financeira do município.	Insuficiência de recursos para a ação.	Priorizando a proposta e incluindo na LDO percentual de investimentos para coleta seletiva para 2016.	Não incluindo na LDO percentual de investimentos para coleta seletiva para 2016. Sendo contrário à proposta de inclusão na LDO percentual de investimentos para coleta seletiva para 2016.	Mostrar a importância da proposta de definir na LDO percentual de investimentos para coleta seletiva para 2016 para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Prefeito Municipal	Todos os recursos da gestão pública municipal.	Insuficiência de recursos para a ação.	Priorizando a proposta e decidindo pela inclusão na LDO de percentual de investimentos para coleta seletiva para 2016.	Sendo contrário à proposta de inclusão na LDO percentual de investimentos para coleta seletiva para 2016.	Mostrar a importância da proposta de definir na LDO percentual de investimentos para coleta seletiva para 2016 para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.

Ação A 3.4 – Estabelecer locais fixos de coleta seletiva no município, iniciando pelas escolas

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria.	Dificuldades na articulação da coleta seletiva em postos fixos nas escolas.	Articulando a proposta com a Secretaria de Educação e catadores. Liberando recursos orçamentários e financeiros para a proposta.	Não viabilizando os recursos necessários para viabilizar as tarefas desta ação. Não articulando com a Secretaria de Educação e catadores.	Ator que declara o problema. Coordenação do processo. Articular com a secretaria de educação as ações para estabelecer pontos fixos de coleta seletiva nas escolas.
Secretária de Educação	Gestão das unidades escolares.	Insuficiência de recursos para a ação. Dificuldades estruturais para a coleta seletiva nas escolas.	Priorizando a proposta e viabilizando recursos humanos e estruturais para a consecução da coleta seletiva tendo como pontos fixos as escolas.	Sendo contrária à proposta.	Mostrar a importância da proposta de estabelecer pontos fixos de coleta seletiva nas escolas para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Catadores/as	Trabalho da coleta seletiva.	Dificuldade em fazer a coleta seletiva nas escolas.	Contribuindo com a de coleta seletiva nas escolas.	Não contribuindo com a de coleta seletiva nas escolas.	Mostrar a importância da proposta de estabelecer pontos fixos de coleta seletiva nas escolas para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município e para o aumento das retiradas dos cooperados.

Ação A 3.5 – Implantar programa de coleta seletiva nos prédios públicos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir	Como pode prejudicar	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal de Meio Ambiente	O orçamento e gestores da secretaria.	Dificuldades na articulação da proposta.	Articulando a proposta com os demais envolvidos.	Não viabilizando os recursos necessários para viabilizar as tarefas desta ação. Não articulando com outras secretarias e catadores.	Ator que declara o problema. Coordenação do processo. Viabilizar a articulação da proposta com os demais envolvidos.
Secretário de Negócios Jurídicos	Recursos humanos e conhecimento para a formulação formal da proposta.	Dificuldades legais com a viabilização da proposta de formalização.	Elaboração formal de uma portaria.	Não elaborando a portaria. Sendo contrário à proposta de portaria.	Mostrar a importância da proposta para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município.
Prefeito Municipal	Todos os recursos da gestão pública municipal.	Insuficiência de recursos para a ação.	Priorizando a proposta decidindo por instituir a coleta seletiva em prédios públicos.	Sendo contrário à proposta.	Mostrar a importância da proposta para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município
Catadores	Trabalho da coleta seletiva	Dificuldade na coleta seletiva em prédios públicos.	Contribuindo com a de coleta seletiva em prédios públicos.	Não contribuindo com a de coleta seletiva em prédios públicos.	Mostrar a importância da proposta para a política de saneamento do município e para o aumento do percentual de resíduos com potencial reciclável no município e para o aumento das retiradas dos cooperados.

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras	Análise da Equipe
1 – As ações propostas para equacionar os nós estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis?	<ul style="list-style-type: none"> – Efeitos indesejáveis poderão ser gerados na medida em que as ações propostas gerarão maior autonomia da cooperativa de catadores, o que pode desagradar setores econômicos que, na atualidade, são beneficiados com a sua existência. – Pode haver resistência de servidores e/ou gestores públicos às ações propostas envolvendo várias secretarias. – Pode haver resistência e a não adesão de catadores/as às ações propostas.
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	<p>Apresentar um projeto de Lei que contemple a política ambiental e de saneamento básico para o município, com os seguintes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 – Programa de coleta e destinação dos resíduos urbanos ambientalmente corretos; 2 – Programa de preservação e conservação e recuperação dos recursos hídricos, flora e fauna nativa; 3 – Um programa de educação ambiental no âmbito municipal; <p>podem ter implicações de resistência em setores econômicos que têm interesses em áreas que podem ser consideradas de proteção.</p> <p>Pode haver resistência na Câmara Municipal para a aprovação de marcos legais.</p>
3 – Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para corrigir?	<ol style="list-style-type: none"> 1 – Falta de recursos definidos para custeio das ações do programa de coleta seletiva. 2 – Ausência de um plano de comunicação para discutir com a população as ações da coleta seletiva e os seus efeitos no cotidiano da população. <p>Para corrigir:</p> <ul style="list-style-type: none"> – uma discussão coletiva entre diversas secretarias para a destinação de recursos para o programa de coleta seletiva; – implementação de um plano de comunicação mais abrangente com a população, estimulando a participação.
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	A Prefeitura definir as ações para a coleta seletiva como uma política de governo.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes?	Os recursos orçamentários e financeiros precisam ser ainda definidos, sendo esta uma fragilidade do programa de coleta seletiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão dos resíduos é um dos grandes desafios das prefeituras. Uma grande parcela da população sobrevive com o que é descartado, pois grande parte do lixo gerado nas cidades acaba se transformando em fonte de renda.

Muitas prefeituras têm reconhecido a atividade dos catadores e tentado estabelecer políticas de trabalho e renda para estas pessoas, mas temos uma grande maioria que esta nas mãos do capitalismo cada vez mais concentrado e excludente (a indústria do lixo).

Para se adequarem à legislação federal as prefeituras terão que tomar medidas que auxiliem na eliminação e o descarte correto do lixo, implementar a coleta seletiva, incentivando e orientando a população, organizando os catadores municipais a formar cooperativas etc.

No estudo realizado sobre o sistema de coleta seletiva do município de Lorena-SP, pode-se verificar o baixo percentual de resíduos sólidos coletados e o grande potencial de coleta no município. A maioria dos/as catadores/as trabalha de forma independente em condições precárias de saúde e segurança.

O apoio da prefeitura municipal às cooperativas de catadores é fundamental para melhorar esses índices. Nesse contexto, ganha grande importância uma política pública eficaz, que trate adequadamente a destinação de seus resíduos, trazendo benefícios ambientais, pois por meio da reciclagem aumenta-se o ciclo de vida da matéria, o que evita o desperdício de recursos naturais, e a inclusão social, com o reconhecimento dos catadores e catadoras de materiais recicláveis como prestadores de serviços públicos, bem como promovendo a sensibilização na sociedade para a prática dos 3Rs – reduzir, reutilizar e reciclar.

Também possibilitou analisar que, mesmo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e seus decretos vigorando desde 2010, a universalização da coleta seletiva com a inclusão dos catadores tem um longo caminho a percorrer. O cumprimento desta política será uma ferramenta de fortalecimento para a categoria dos catadores propiciando melhores condições de vida e trabalho.

Configura-se ainda como um desafio para a política pública a superação das dificuldades estruturais e legais para uma efetiva implantação da coleta seletiva nos municípios. Entretanto, iniciativas como esta de Lorena podem representar resultados significativos na medida em que conseguem construir um modelo que avança tanto nos resultados de aumento de coleta de resíduos com potencial reciclável como na organização social de catadores.

REFERÊNCIAS

ABRELPE (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais). Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2013. São Paulo, SP. 2013.

BRASIL. Lei 12.305, de 02 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. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 16 jun.2015.

_____. Ministério das Cidades. Ministério do Meio Ambiente. Elementos para a organização da coleta seletiva e projeto dos galpões de triagem. Brasília, 2008. 53 p. Disponível em: <<http://www.mnrc.org.br/mais-conteudo/publicacoes-on-line>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. Decreto Federal 5.940, de 25 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua

destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm>. Acesso em: 16 jun.2015.

DAGNINO, Renato. Gestão estratégica pública: instrumentos metodológico-operacionais. Campinas, 2014. 101p. Disponível em: <<http://blogosfero.cc/gepp-27/ua-9/textos>>. Acesso em: 16 jun.2015.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=352720>>. Acesso em: 16 jun.2015.

LAJOLO, R. D. Cooperativa de catadores de materiais recicláveis – Guia para Implantação. Compromisso Empresarial para a Reciclagem (Cempre). São Paulo: IPT: Sebrae, 2003.

LORENA (Município). Prefeitura Municipal de Lorena. Coleta Seletiva. Disponível em: <<http://www.lorena.sp.gov.br/new/page/coleta-seletiva>>. Acesso em: 15 jun.2015.

Nascimento, C. M. T. Educação Ambiental: práxis educativa na conscientização da problemática do lixo. 2006. 262 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de Lorena. São Paulo, 2013, 237 p. Disponível em: <<http://www.lorena.sp.gov.br/new/>>. Acesso em: 19 jun.2015.

SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

CAPÍTULO VII

ÊXODO DO JOVEM DO MEIO RURAL PARA O MEIO URBANO

Celia Maria de Oliveira de Campos
Janaína Lúcia Feijó
Orientadora: Táli Pires de Almeida

INTRODUÇÃO

O tema “juventude rural, permanecer ou não no campo”, embora complexo, por apresentar, em seu bojo, problemas históricos, permite o reconhecimento de sua relevância para o futuro produtivo da agricultura familiar no Brasil. Por se tratar de indivíduos em fase de mudança psicossocial, possibilita conhecer melhor traços e desejos, bem como elaborar diagnósticos considerando suas especificidades, apropriações culturais, relações sociais, econômicas, comerciais e políticas. Entende-se, assim, que no jovem rural está a continuidade da atividade agrícola das famílias do campo, responsáveis pela capacidade produtiva do país e garantidora da soberania alimentar do país.

A agricultura e o mundo rural são fundamentais para governos e sociedade, e refletir sobre as transformações que estes vêm sofrendo é imperativo para a promoção do diálogo institucional, ações de governo e produção de conhecimento. A “nova ruralidade”, ou seja, a nova configuração do espaço e seus novos usos, atores, atividades econômicas e serviços prestados, relações de trabalho e questões fundiárias apresentam significativas transformações no âmbito das concepções de mundo, estilos de vida, modalidades de trabalho e, sobretudo, dos processos de tomada de decisão.

Percebe-se, ainda, “certo desprestígio” do meio rural por parte da juventude, evidenciando-se uma dualidade em permanecer ou sair do meio rural, o qual gera conflito interno e, não raramente, a sua saída do campo em busca de novos horizontes profissionais e pessoais.

A situação cultural familiar de exploração do trabalho (pai-filhos) é uma das, senão a mais importante, delimitadora da escolha do jovem rural para este êxodo. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1996 e 2006 o número de jovens com até 29 anos que deixaram o campo chegou a três milhões. Os jovens brasileiros entre 15 e 29 anos têm um nível de escolaridade 50% maior do que os que moram no campo. A diferença entre os analfabetos é seis vezes maior no meio rural. Também, tão importante a esta análise, são os dados do trabalho infantil no campo, que segundo a Pnad, 2006, apresentam o número de um milhão e meio de crianças e adolescentes do Brasil que trabalham na área rural; e destes, 76,7% têm de 5 a 9 anos de idade. Tem-se ainda a dura realidade diária das escolas rurais, pois, a cada dia, oito escolas fecham no Brasil segundo censo escolar.

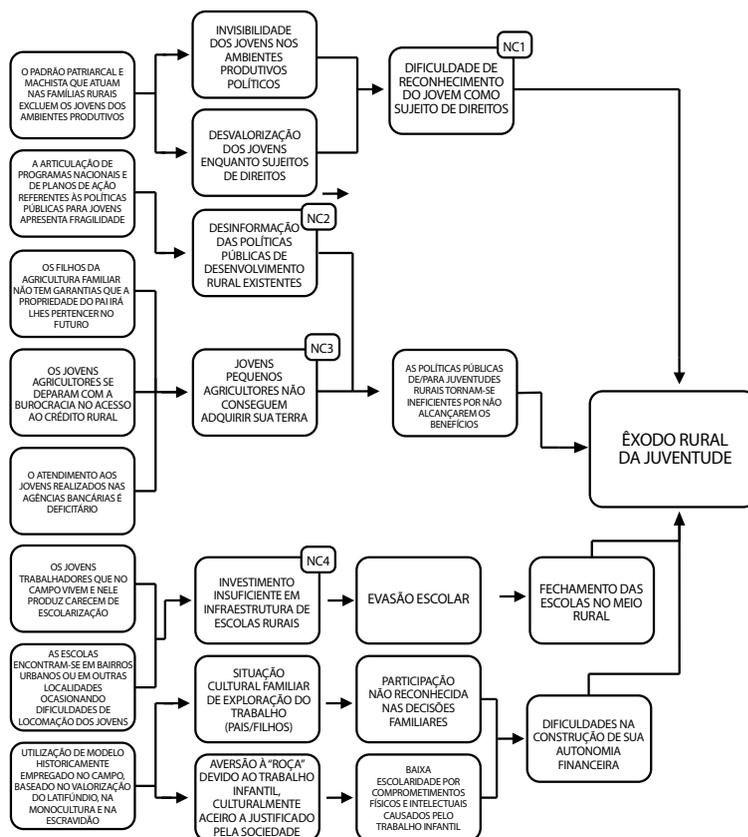
Diante disto, para gestores de esquerda que pensam para/com a juventude rural, é fundamental a compreensão dos motivos que levam a juventude rural a largar a unidade de produção familiar. Mas apenas debater os motivos que levam ao êxodo não é suficiente! Precisam-se apontar mecanismos que transformem esta realidade e assegurem o direito do jovem a permanecer no campo quando este for seu desejo!

O desafio é tirar o Brasil de um modelo historicamente empregado, que se baseia na valorização do latifúndio, na monocultura, na exploração da força de trabalho e no esgotamento do meio ambiente. Reconhecer os jovens como atores fundamentais de desenvolvimento do campo é o início de uma real (trans)formação, em que o meio rural seja um local de desenvolvimento digno de permanência para a juventude.

1.1 FLUXOGRAMA

Problema: Êxodo do jovem do meio rural para o meio urbano

Ator: Ministro do Desenvolvimento Agrário



FUNDAMENTAÇÃO DOS NÓS EXPLICATIVOS

Comentários analítico-conceituais sobre nós explicativos

Nos nós explicativos, o ator social ou político é que identifica problemas, ou seja, os aspectos da realidade que ele considera inadequados aos seus padrões normativos e se engaja no seu enfrentamento. No decorrer

deste processo, se planeja e se analisa a situação, ou seja, se formula um problema central; estabelecem-se os descritores que demonstram os principais aspectos nos quais o problema se manifesta; analisa-se o encadeamento das causas de diferentes níveis que geram o problema; e selecionam-se causas de alto impacto que estejam dentro da sua governabilidade como “nós”, cujo enfrentamento deve levar a um avanço significativo, alterando positivamente os descritores do problema no prazo determinado para o plano. A partir disto se cria a “cadeia causal” para elaboração do fluxograma.

Já os nós críticos, são os que satisfazem igualmente as condições; primeiro, exercendo impacto sobre o problema, de forma a cumprir sua resolatividade; segundo, o ator deve agir de modo prático e efetivo diretamente sobre o problema, sem a obrigação de atuar sobre a causa da causa; e terceiro deverá ter julgamento preliminar de sua viabilidade política e da relação custo-benefício político, agindo como centro oportuno de ação política. Se um nó explicativo cumpre estas três condições, é declarado nó crítico.

NC1 – Dificuldades de reconhecimento do jovem como sujeito de direitos

2.2 Nós críticos

A luta por reconhecimento de direitos no campo já é de longa data, porém, pós-Constituição de 1988, é que os agricultores constituíram-se mais efetivamente como sujeitos políticos e foram reconhecidos pelo Estado. É preciso ser dito que os movimentos e sindicatos exercem um papel fundamental na luta de direitos, mas mesmo diante das conquistas de políticas públicas e do reconhecimento dos agricultores familiares como sujeitos de direitos, este universo está permeado de contradições e de novas possibilidades históricas. Surge então a necessidade de reascender discussões sobre novas possibilidades “emancipatórias”.

A atividade exercida pelos jovens dentro das propriedades é de ajudante dos pais, a forma tradicional de patriarcalismo, e as tarefas femininas se limitam aos afazeres doméstico e “ajudante” na atividade leiteira. Os jovens

do sexo masculino muitas vezes não são reconhecidos como sujeito de direitos em sua unidade familiar e outro problema que fica pendente é a inclusão da questão de gênero no desenvolvimento rural, que apresenta uma importante análise e deve ser considerada, principalmente, pelo processo de masculinização do campo ou até mesmo levando em conta o machismo culturalmente aceito, os quais geram uma invisibilidade das jovens em ambientes políticos e produtivos e desvalorização feminina refletida na autoestima da “jovem”, além do fato da sucessão familiar acontecer na maioria ao filho homem. Também, segundo o IBGE, a vida das mulheres no campo, cerca de 36% da população economicamente ativa no mercado de trabalho rural é de mulheres, mas elas não desfrutam dos benefícios e resultados sociais desse modelo de desenvolvimento. Assim, jovens do sexo feminino têm abandonado o campo e este êxodo afeta potencialmente o desenvolvimento da agricultura familiar, uma vez que representa a própria continuidade do modelo familiar tradicional.

Desta forma, pensar e executar políticas públicas para a emancipação e autonomia da juventude rural é também ter consciência de que precisamos superar as desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais produzidas pelo modelo de desenvolvimento rural brasileiro, baseado no latifúndio, monocultura e escravidão.

O MDA tem condições de incidir no processo de autoafirmação do jovem através de políticas que possibilitem renda e autonomia financeira, por exemplo, o acesso ao crédito, o qual tem sido o principal incentivo do Governo Federal para o fortalecimento da agricultura familiar nos últimos anos, e juntamente com outras políticas resgatar a esperança do jovem da roça, no sentido de viabilizar sua permanência do meio rural.

NC2 – Desinformação das políticas públicas de desenvolvimento rurais existentes

Sobre os processos de informação/conhecimento, geralmente, por ocorrer pouca apropriação de fluxos na ponta, ou seja, como quem opera as políticas públicas estão distantes da realidade dos beneficiários, bem como apresentar dificuldades de reconhecimento de fluxo de assimilação

do Jovem agricultor, é gerado perdas significativas na qualidade das informações (quando chegam até o jovem).

As escolas de educação básica no campo não possuem formação nem conhecimento para ajudar estes jovens (somente as escolas Familiares Rurais, que lutam para sobreviver). Os aparelhos do Estado só recebem cartazes de divulgação, mas não são treinados para dirimir dúvidas a respeito, muito menos fornecer informações apropriadas.

Os gestores de governo precisam demonstrar, de forma mais estratégica, a articulação entre programas e ações específicas junto à juventude rural e políticas estruturantes para o desenvolvimento rural. As respostas apresentadas pelos governos, normalmente anunciadas por ações pontuais e pequenos ajustes, não são suficientes para promover a autonomia e emancipação da juventude rural. Intensificar a luta em torno da reforma agrária e a educação do campo é essencial para superar este ciclo de desigualdades.

Estas desinformações das políticas públicas não só podem como devem ser enfrentadas para que haja real desenvolvimento rural. Existem atuação, impacto e governabilidade onde o MDA juntamente com parceiros articulem-se gestores, executores, e se nivelem às concepções da Política Nacional de Juventude em termos de conceitos, diretrizes, estratégias para o desenvolvimento das ações.

NC3 – Jovens pequenos agricultores não conseguem adquirir sua terra

Grande parte dos jovens pequenos agricultores não consegue adquirir sua terra por não ter garantia de que a terra comprada via crédito fundiário irá lhes pertencer no futuro, também devido ao excesso de burocracias para terem acesso ao crédito rural, assim como falta de um atendimento qualificado nas agências bancárias.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), por exemplo, foi criado com a pretensão de facilitar o acesso da agricultura familiar ao crédito rural, tendo uma perspectiva diferente da lógica concentradora das políticas agrícolas tradicionais. Durante os seus primeiros anos de vida, porém, não foi o que aconteceu. Os dados disponí-

veis demonstram que o programa favorecia essencialmente os agricultores familiares que habitavam as regiões mais ricas do país que, a partir das normas gerais adotadas, encontram mais facilidades para acessar os empréstimos bancários.

Apesar das políticas públicas de acesso à terra serem ações importantes para milhares de agricultores, elas apresentam fragilidades de concepção e falhas operacionais. A reforma agrária via desapropriação e a regularização fundiária está sim contribuindo para reordenar o espaço rural, só que de forma lenta, pois não está sendo aplicado com o objetivo principal de ordená-lo, e sim como uma ferramenta de acesso à terra de famílias de agricultores.

O Plano Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) é o programa atual no Brasil que busca incentivar, fortalecer e garantir renda ao homem do campo, porém a ausência de assistência técnica rural tem se apresentado como uma das principais causas do aumento da inadimplência e abandono das áreas.

Atualmente é responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) trabalhar para que o princípio da função social da terra seja reconhecido, regulamentado e aplicado, adequando-os a outros direitos fundamentais e ao interesse público.

NC4 – Investimentos insuficientes em infraestrutura de escolas rurais

A garantia constitucional do direito à educação foi substituída pela lógica da relação custo-benefício pelo poder público. O meio urbano é usado para justificar o fechamento das escolas no meio rural. O pensamento dos gestores neoliberais baseia-se na política de nucleação, em que se reúnem os alunos “espalhados” pelo território; assim, gastará menos de acordo com suas referências de qualidade.

Enfatiza-se a importância da construção de uma educação igualitária, a qual está diretamente ligada à desconstrução de muitos mitos atualmente pregados na educação no campo. Precisa-se, assim, romper a visão “urbanocêntrica” que impõe uma educação centrada na cidade. Nesse raciocínio, a escola deve atender às especificidades da vida rural e de cada região

conforme estabelecido pelo artigo 28 da LDB, que institui:

Art. 28º. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente: I- conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; II- organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas. (BRASIL, 1996)

Essa política de nucleação desrespeita o Estatuto de Criança e dos Adolescentes (ECA) que indica que os educandos devem ser atendidos nas suas próprias comunidades.

É plenamente possível juntamente com o MEC fortalecer o diálogo com os movimentos sociais, para que se atenda às necessidades e demandas reais, bem como assegurar investimentos em infraestrutura, tecnologia e recursos humanos para o fortalecimento das escolas rurais. E com isso unir forças para combater a lamentável constatação de que nos últimos 10 anos foram fechados mais de 37 mil escolas no campo. Isso é um alerta para que se pensem meios institucionais de garantir o sistema público de educação do campo, e não que os jovens tenham de sair do meio rural para acessar o sistema de ensino.

NE1 – Padrão patriarcal e machista que atuam nas famílias rurais excluem os jovens dos ambientes produtivos

2.3 Nós explicativos

É necessário ainda superarmos problemas históricos. Pesquisas demonstram que dentre os motivos que levam à migração no campo-cidade estão a desvalorização feminina e o fato da sucessão (estratificação) da propriedade dar-se geralmente ao filho homem.

NE2 – Invisibilidade dos jovens nos ambientes produtivo-políticos

É importante destacar que a evasão dos jovens das áreas rurais se dá também por conta de uma discriminação baseada na invisibilidade de sua condição juvenil e pela desvalorização do seu papel enquanto pessoa político-produtiva. Além da sua capacidade de produção, a juventude rural é formadora de opinião e estes jovens precisam ser vistos como os que possuem capacidade de analisar a conjuntura e, em matéria de política, emitir opiniões fundamentadas. O estabelecimento de diálogo com este jovem deve ser potencializado pelo fato deste ter a capacidade de influenciar politicamente outras pessoas.

NE3 – Desvalorização do jovem enquanto sujeito de direitos

Os dados demográficos sobre a população jovem brasileira demonstram a continuidade dos processos migratórios campo-cidade nas últimas décadas. Entre os motivos apontados para a emigração rural, estão os atrativos da vida urbana principalmente em opções de trabalho remunerado, ou seja, o reconhecimento deles como sujeitos de direitos.

NE4 – Dificuldades de reconhecimento do jovem como sujeito de direitos

Já explicado (NC1)

NE5 – Articulação de programas Nacionais e de planos de ação referentes às Políticas Públicas para jovens apresentam fragilidades

O desafio é grande. Fazem-se necessárias novas discussões e formulações de políticas públicas para e com a juventude rural para a construção de um efetivo projeto de desenvolvimento rural. O processo de formulação das políticas deve ser questionado juntamente com seu público-alvo. Para superar

gargalos, fortalecer e promover o desenvolvimento da agricultura familiar e juventude rural é necessário a integração de políticas públicas, agrícolas e de desenvolvimento rural, de forma a reduzir os atritos e aumentar a convergência entre os diversos níveis de intervenção do setor público.

NE6 – Desinformação das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural existentes

Já explicado (NC2)

NE7 – Os filhos da Agricultura Familiar não têm garantias que a propriedade do pai irá lhes pertencer no futuro

O desejo migratório dos jovens, em grande parte, é justificado por problemas existentes na garantia de direitos de transferência das propriedades agrícola dos pais para os filhos e por características referentes à limitação do tamanho da área de terra. Este contexto fortalece a tendência a um meio rural cada vez mais esvaziado e envelhecido, com predominância à masculinização, uma vez que a questão de gênero no meio rural ainda é muito forte.

NE8 – Jovens pequenos agricultores não conseguem adquirir sua terra

Já explicado (NC3)

NE9 – As Políticas Públicas de/para Juventudes rurais tornam-se ineficientes por não alcançarem os beneficiários

Ainda existe um abismo entre campo e cidade no que se refere às políticas públicas. Muitas dessas políticas não chegam ao campo ou, quando chegam, apresentam distorções que colocam em risco sua efetividade. Por fatores como distanciamento dos jovens das agências, dos serviços públi-

cos, pela burocracia ou mesmo por atravessadores que cobram altos valores para realizar a parte “documental”, os jovens acabam não tendo acesso a políticas públicas. O monitoramento e a avaliação das políticas públicas também é um desafio para os movimentos sociais do campo. É preciso lutar pela efetividade, publicidade e clareza das políticas e dos recursos públicos empregados. Embora tenha melhorado, ainda existem dificuldades no monitoramento das políticas que chegam ao campo.

NE10 – Os jovens agricultores se deparam com a burocracia no acesso ao crédito rural

O mercado de crédito apresenta algumas imperfeições que provocam vários problemas, como a exclusão bancária, principalmente, para a parcela da população mais pobre, mulheres, jovens, e o racionamento do crédito por parte dos bancos. Tanto no caso dos bancos como no da extensão, a importância do crédito não foi suficientemente internalizada. Ademais, o aumento da demanda por crédito não é acompanhado pelo aumento do número de funcionários, o que resulta em sobrecarga para os agentes ativos e na dificuldade tanto de elaboração de projetos capazes de gerar renda como de seu acompanhamento.

NE11 – O atendimento aos jovens realizado nas agências bancárias é deficitário

É preciso superar problemas causados durante séculos de exclusão socioeconômica dos pequenos agricultores familiares, e com isso as agências precisam superar preconceitos e avançar justa e igualmente.

NE12 – Os jovens trabalhadores que no campo vivem e nele produzem carecem de escolarização

As oportunidades no campo da educação, de acesso ao estudo completo (médio e superior), para o jovem rural são deficitárias. As escolas rurais existentes têm estrutura ineficiente, são pequenas, precárias, têm aprendizado heterogêneo e são pedagogicamente improdutivas. Os jovens

possuem potencial cognitivo, mas estudam com materiais diferentes da sua realidade. Uma das características das escolas rurais é que mais de 70% delas são multisseriadas, o que requer investimento na qualificação dos professores. Pesquisas têm mostrado que é comum os professores trabalharem com métodos de ensino típicos das escolas seriadas em turmas multisseriadas, afetando a qualidade do ensino-aprendizagem. É necessário trabalhar currículos mais próximos da realidade dos alunos.

NE13 – As escolas encontram-se em bairros urbanos ou em outras localidades ocasionando dificuldades de locomoção dos jovens

Quando se consideram as dificuldades que os moradores da área rural têm de se deslocar de uma área para outra fica evidente a importância de políticas públicas que atendam efetivamente as necessidades do dia a dia dos jovens rurais, como: transporte escolar com veículos em quantidade suficiente e em condições de uso e estradas adequadas para a locomoção. A ausência de tais fatores tem trazido muitos transtornos para os jovens trabalhadores, como baixa qualidade no seu processo de ensino-aprendizado e evasão escolar.

NE14 – Investimentos insuficientes em infraestrutura de Escolas Rurais

Já explicado (NC4)

NE15 – Evasão escolar

Há muitos motivos que determinam o desânimo e a falta de perseverança no avanço escolar: o fechamento das escolas, a necessidade de entrar no mercado de trabalho, a falta de interesse pela escola, dificuldades de aprendizado, doenças crônicas, dificuldades com mobilidade, pois as escolas encontram-se em bairros urbanos ou em outras localidades, deficiências no transporte escolar, falta de incentivo dos pais etc.

NE16 – Fechamento das escolas no meio rural

A lógica de trabalho e de vida do campo é diferente da cidade, portanto deve ser respeitada, e um projeto de educação formal que seja apropriado ao contexto de vida das pessoas deve considerar isso. A lamentável constatação de que, nos últimos 10 anos, foram fechadas mais de 37 mil escolas no campo é um alerta para que se pensem meios institucionais de garantir o sistema público de educação do campo, e não que os(as) camponeses(as) tenham de sair do meio rural para acessar o sistema de ensino.

NE17 – Utilização de modelo historicamente empregado no campo baseado na valorização do latifúndio, na monocultura e na escravidão

A extrema concentração fundiária herdada do processo de colonização, as péssimas condições de vida existentes na zona rural e a modernização do processo produtivo no campo contribuem para o processo de esvaziamento do campo. A partir dos anos 1980, o país começou uma intensa mecanização da agricultura, novas formas de plantio e de colheita.

A produção agrícola cada vez menos necessita de mão de obra e é justamente a falta de oportunidades para os jovens que os faz saírem das áreas rurais e migrarem para áreas urbanas.

A elevada participação do jovem no movimento migratório do meio rural para o urbano está diretamente ligada à ampliação do agronegócio.

NE18 – Situação cultural familiar de exploração do trabalho (pai/filho)

Culturalmente, a inserção da criança desde cedo no mundo do trabalho rural contribui para a aquisição de conhecimentos necessários para a realização da prática agrícola e para sua formação num possível ofício de agricultor. O processo de trabalho é coordenado pelo homem adulto (o pai), que assume o papel de chefe do processo produtivo por ser o detentor de um saber agrícola específico que é transmitido no próprio trabalho. Portanto, “a transmissão do saber é mais do que transmissão de técnicas:

ela envolve valores e construção de papéis”. É o pai quem encarna o trabalho agrícola, logo o resultado do trabalho ali realizado é trabalho dele; mesmo desempenhando tarefas fundamentais à produção, os jovens apenas “ajudam”, tal situação, muitas vezes, estimula o êxodo dos jovens para as cidades em busca de melhores oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional.

NE19 – Participação não reconhecida nas decisões familiares

O jovem rural é o dependente, aquele que ainda não é proprietário de terra, e que se insere, normalmente, como um agregado/subordinado do pai, sem direito a opinar sobre as principais decisões, e esta não participação é um dos principais fatores que inibem o desenvolvimento das potencialidades dos jovens e o que os impede de contribuir para o desenvolvimento rural sustentável. A primeira barreira é de ordem cultural e está associada aos conflitos dos jovens na família. O jovem não consegue ser ouvido em seu ambiente familiar. A estrutura patriarcal, ainda existente na maioria das áreas rurais, limita o acesso dos jovens a manifestações e até mesmo na tomada de decisões.

NE20 – Aversão à “roça”, devido a trabalho infantil culturalmente aceito e justificado pela sociedade

A situação cultural, a pobreza das famílias da zona rural, o baixo nível educacional dos pais, a falta de visão a longo prazo, são fatores que devem ser levados em consideração, pois pais que trabalharam quando crianças enxergam com mais naturalidade o trabalho infantil e são mais propensos a colocar os filhos para trabalhar muito cedo. Muitos jovens absorvem verdadeira repulsa pela roça devido a este trabalho infantil. Deste modo, ficam impedidos de avaliar a verdadeira riqueza de seu trabalho e as possibilidades de uma ótima qualidade de vida.

NE21 – Baixa escolaridade por comprometimentos físicos e intelectuais causados pelo trabalho infantil

Um milhão e meio de crianças e adolescentes do Brasil trabalham na área rural. Destes, 76,7% entre 05 a 09 anos. Há, no Brasil, de forma regionalmente diferenciada, uma cultura de valorização do trabalho com o objetivo de retirar as crianças e os adolescentes da ociosidade e da possível delinquência. Existem, também, fatores vinculados a formas tradicionais e familiares de organização econômica, como pequena produção agrícola, em que os objetivos primordiais são o aprendizado culturalmente ensinado de geração em geração. E também ocorre a exploração da mão de obra infantojuvenil, que muitas vezes é a única forma de sustento da família.

NE 22 – Dificuldades na construção de sua autonomia financeira

As reivindicações dos jovens filhos de agricultores abordam dois aspectos: o primeiro aspecto é o acesso a uma renda própria e que possam decidir como utilizá-la, questão dificilmente equacionável, pois os recursos geralmente ficam sob o controle do pai e a alternativa para estes jovens é o assalariamento no meio urbano, que marca uma ruptura temporária ou definitiva com a atividade agrícola; o segundo aspecto é a autonomia em relação aos pais, o que requer a mudança nas relações familiares, através da participação de todos no processo de tomada de decisões e de um maior espaço para a atuação dos jovens.

ÁRVORE DO PROBLEMA

Considerando que o Ministério de Desenvolvimento Agrário tem a missão de promover a política de desenvolvimento do Brasil rural, a democratização do acesso a terra, a gestão territorial da estrutura fundiária, a inclusão produtiva, a ampliação de renda da agricultura familiar e a paz no

campo, contribuindo com a soberania alimentar, o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país, é imperativo declarar enfrentamento ao problema de evasão dos jovens do meio rural para o urbano.

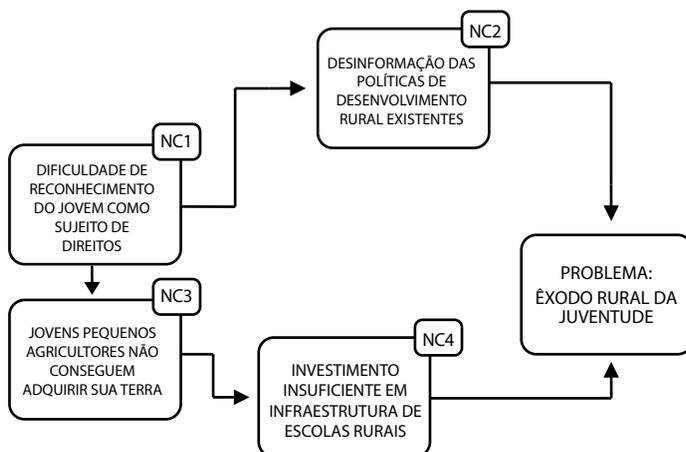
Entre 1996 e 2006, o número de jovens que deixaram o campo chegou a três milhões. Os jovens brasileiros entre 15 e 29 anos têm um nível de escolaridade 50% maior do que os que moram no campo. O Brasil apresenta o número de um milhão e meio de crianças e adolescentes em trabalho infantil. Dos 53 milhões de jovens no Brasil, oito milhões está no meio rural, o que representa um para cada seis em todo o país. Os jovens entre 15 e 29 anos representam 27% de toda a população rural do Brasil.

Diante deste cenário, podemos apontar a seguinte consequência, decorrente do problema central: falta de sucessão nas propriedades rurais. Isso porque o agricultor não está mais influenciando seus filhos para dar continuidade à atividade rural. Com isso, acentua-se o êxodo rural, além de aumentar os problemas que afetam tanto o jovem que saiu do campo quanto às cidades devido aos constantes processos de migrações.

Os jovens que saem do campo para cidade são atraídos pelas ofertas de trabalho, pelo certo “comodismo”, estudo e tudo o que as cidades oferecem, assim, partem em busca de uma possível condição melhor de vida e não dão continuidade às atividades da propriedade rural. Quando percebem a realidade da cidade, acabam retornando para a propriedade dos pais, muitas vezes já com uma família constituída e em uma situação pior do que aquela que tinham quando saíram.

Esses fatos são ainda mais agravantes em pequenos municípios que têm sua base econômica centrada na agropecuária, pois os jovens são atraídos para os municípios maiores em busca de melhores oportunidades de trabalho, ocasionando a diminuição da população e a perda de mão de obra qualificada.

ÁRVORE DO PROBLEMA



PLANO DE AÇÃO

NC1 – Dificuldades de Reconhecimento do Jovem como Sujeito de Direitos

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo	Responsável
1.1 Promover a democratização do acesso à terra, garantindo a autonomia das mulheres, a emancipação e a autonomia da juventude rural	<ul style="list-style-type: none"> – Construir e fortalecer políticas específicas para a juventude rural – Realizar diagnóstico sobre a realidade do jovem para propor políticas públicas de acordo com as demandas e realidades do território – Avançar na integração de políticas públicas para a agricultura familiar e desenvolvimento rural 	Cognitivo Político Financeiro Organizacional	2 anos	MDA
1.2 Ampliar oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none"> – Garantir a participação de mulheres entre os técnicos participantes das ações de formação, capacitação e qualificação nas chamadas ATER – Promover capacitação dos técnicos de Assistência Técnica para assegurar assistência técnica de acordo com as especificidades das mulheres trabalhadoras rurais – Capacitar técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural em metodologias de trabalho com as mulheres 	Cognitivo Financeiro Organizacional	2 anos	MDA
1.3. Adotar a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural e de melhoria da qualidade de vida.	<ul style="list-style-type: none"> – Criar e fortalecer Câmaras de jovens Rurais, nos territórios rurais, e a cidadania. – Ampliar e apoiar a organização e o funcionamento dos Colegiados Territoriais. 	Cognitivo Político Financeiro Organizacional	2 anos	MDA

NC 2 – Desinformação das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rurais Existentes

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
2.1. Criação de um programa de Centros de Pesquisa Sociais Aplicada ao Desenvolvimento Rural (Observatório)	<ul style="list-style-type: none"> – Fomentar, produzir e difundir o conhecimento técnico e científico sobre o desenvolvimento Rural, agricultura familiar, reforma agrária e sobre os programas e políticas do MDA/Inkra. – Realizar diagnósticos Territoriais para subsidiar a tomada de decisão dos Territórios e gestores públicos, permitindo assim uma melhor adequação dos recursos e criar conexões entre dados objetivos, estatísticas, investimentos e dados subjetivos, ligados à representação social da juventude rural na Agricultura Familiar; – Instalar Núcleos de Estudos Fundiários. – Realizar e divulgar estudo e pesquisas. – Realizar estudos qualitativos sobre a Implantação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para as mulheres rurais; – Realizar estudos para qualificar o acesso das mulheres rurais às políticas públicas; – Realizar e divulgar estudos sobre Avaliação, formulação e fortalecimento das políticas públicas de promoção da autonomia e emancipação da juventude rural. 	Cognitivo Político Financeiro Organizacional	4 anos	FALTOU
2.2. Adotar a Política territorial como estratégia de desenvolvimento rural	<ul style="list-style-type: none"> – Garantir a participação da juventude nos Colegiados Territoriais e Redes de Colegiados. – Ampliar a participação dos jovens rurais nos espaços de formulação, monitoramento, controle e integração das políticas públicas. – Realizar Encontros dos Comitês Territoriais de Juventude Rural. – Operar através de uma gestão das informações identificando as necessidades informacionais da política, do Programa e dos projetos rurais, bem como mapear, filtrar, analisar, organizar e disseminar as informações levantadas para os estados e municípios, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento Rural e otimizar as informações ao público beneficiário. 	Cognitivo Financeiro Organizacional	1 Ano	MDA

NC3 – Jovens Pequenos Agricultores não conseguem adquirir sua terra

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo	Responsável
3.1. Desburocratizar o acesso e ampliar o crédito rural aos jovens agricultores	<ul style="list-style-type: none"> – Garantir condições de acesso ao Crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. – Ampliar o número de jovens rurais com acesso ao crédito. 	Cognitivo Político Financeiro Organizacional	2 anos	MDA
3.2. Promover a hora do relacionamento e atendimento nas Agências Bancárias.	Capacitar operadores de crédito nas linhas de financiamento específicas para os jovens e atenção às jovens mulheres.	Cognitivo	1 ano	MDA
3.3. Promover amplo processo de reforma agrária como ação prioritária	<ul style="list-style-type: none"> – Promover a sucessão rural (como possibilidade de venda entre familiares) incentivando a permanência da juventude no campo. – Ampliar e aperfeiçoar o acesso aos recursos do Crédito do Programa Nacional de Reforma Agrária para a juventude rural. 	Cognitivo Político Financeiro Organizacional	2 anos	MDA/Inkra

NC4 – Investimentos insuficientes em infraestrutura de escolas rurais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
4.1. Assegurar investimentos em infraestrutura, tecnologia e recursos humanos para o fortalecimento das escolas.	<ul style="list-style-type: none"> – Atender todas as escolas públicas rurais com Internet Banda Larga. – Promover a adesão dos Municípios brasileiros ao Programa Saúde na Escola. – Laboratórios de informática para as escolas do campo. – Estimular a educação em alternância nas escolas rurais. – Aproveitar as estruturas fechadas para cursos de formação e qualificação profissional. 	Cognitivo Financeiro Organizacional	4 anos	MC/MEC
4.2. Oportunizar a permanência do jovem recém formado na comunidade de origem, para agir com seu projeto produtivo.	<ul style="list-style-type: none"> – Ampliar a oferta de cursos de qualificação social e profissional de jovens de 18 a 29 anos. – Articular parcerias para ações de capacitação e inserção produtiva. – Garantir bolsa universitária para jovens filhos/as de agricultores/as familiares para que tenham acesso ao ensino técnico e superior com o compromisso de que eles retornem para desenvolver atividade (remunerada) na comunidade por um período mínimo de 3 anos. 	Cognitivo Político Financeiro Organizacional	2 anos	MEC

ANÁLISE DE ATORES

NC1 – Dificuldades de reconhecimento do jovem como sujeito de direitos

Ação 1.1 – Promover a democratização do acesso a terra, garantindo a autonomia das mulheres, a emancipação e a autonomia da Juventude rural

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Incra	Político Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> – Gestão – Falta de uma política clara sobre titulação de terras. 	<ul style="list-style-type: none"> – Colocando a mulher como titular da terra. – Fortalecendo crédito fomento mulher – Fortalecendo o Estatuto da Terra 	Morosidade nos processos	Apontando os critérios

Ação 1.2 – Ampliar oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para agricultura Familiar

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Executores	Cognitivo	Técnicos com metodologias ultrapassadas	Prestando assistência	Não executando a contento	Fiscalização

Ação 1.3 – Adotar a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural e de melhoria da qualidade de vida.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Colegiado Territorial	Cognitivo	Faltam conhecimentos sobre as políticas públicas	Integrando as políticas públicas; Socializando e promovendo seminários de avaliação.	Não priorizando a dinâmica participativa.	Reconhecendo, fortalecendo e legitimando os territórios.

NC2 – Desinformação das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural existentes

Ação 2.1 – Criação de um programa de Centros de Pesquisa Sociais Aplicada ao Desenvolvimento Rural (Observatório)

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Universidade Federal	Financeiro – Convênio	Limitação na gestão	Pesquisa	Faltou	Apontando indicadores e variáveis

Ação 2.2 – Adotar a Política territorial como estratégia de desenvolvimento rural

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Colegiado Territorial	Cognitivo	Faltam conhecimentos sobre as políticas públicas	Integrando as políticas públicas; Socializando e promovendo seminários de avaliação.	Não priorizando a dinâmica participativa.	Reconhecendo, fortalecendo e legitimando os territórios.

NC 3 – Jovens pequenos agricultores não conseguem adquirir sua terra

Ação 3.1 – Desburocratizar o acesso e ampliar o crédito rural aos jovens agricultores

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Agências Bancárias	Financeiro	Sistema	Facilitando processos de informação	Criam processos burocráticos que não compliquem o acesso dos jovens; Sistema.	Promover diálogo e esclarecimentos

Ação 3.2 – Promover a melhoria do relacionamento e atendimento nas Agências Bancárias.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Agências Bancárias	Financeiro	Sistema	Facilitando processos de informação	Faltou	Criam novos processos burocráticos; Sistema.

Ação 3.3 – Promover amplo processo de reforma agrária como ação prioritária

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Incrá	Político Organizacional	– Gestão – Falta de uma política clara sobre titulação de terras.	– Colocando a mulher como titular da terra. – Fortalecendo crédito fomento mulher – Fortalecendo o Estatuto	Morosidade nos processos	Apontando os critérios

NC 4 – Investimentos insuficientes em infraestrutura de escolas rurais

Ação 4.1. Assegurar investimentos em infraestrutura, tecnologia e recursos humanos para o fortalecimento das escolas rurais.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
MEC	Cognitivo Político Financeiro Organizacional	Perda de foco na pedagogia da alternância e no currículo baseado nas dinâmicas e culturas locais com enfoque na agroecologia, economia solidária, extrativismo, pesca, cooperativismo e associativismo.	Ampliar a proporção de recursos destinados à Educação, assegurando que 10% do Produto Interno Bruto (PIB) seja destinado à Educação.	Não alcançando metas do PNE	Garantir a articulação e implantação da Política de Educação no meio rural, com destaque para a educação do campo, pública, gratuita e de qualidade.

Ação 4.2 – Oportunizar a permanência do Jovem recém-formado na comunidade de origem, para agir com seu projeto produtivo.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
MEC	Cognitivo Político Financeiro Organizacional	Perda de foco na pedagogia da alternância e no currículo baseado nas dinâmicas e culturas locais com enfoque na agroecologia, economia solidária, extrativismo, pesca, cooperativismo e associativismo.	Ampliar a proporção de recursos destinados à Educação, assegurando Ampliar a proporção de recursos destinados à Educação, assegurando que 10% do Produto Interno Bruto (PIB) seja destinado à Educação.	Não alcançando metas do PNE	Garantir a articulação e implantação da Política de Educação no meio rural, com destaque para a educação do campo, pública, gratuita e de qualidade.

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	<p>NC1 – Dificuldades de reconhecimento do jovem como sujeito de direitos. Ação 1 – Promover a democratização do acesso a terra, garantindo a autonomia das mulheres, a emancipação e a autonomia da Juventude rural. Efeitos positivos. Ação 2 – Ampliar oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para agricultura Familiar. Efeitos positivos Ação 3 – Adotar a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural e de melhoria da qualidade de vida. Efeitos positivos NC2 – Desinformação das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural existentes Ação 1 – Criação de um programa de Centros de Pesquisa Sociais Aplicada ao Desenvolvimento Rural Efeitos positivos Ação 2 – Criação de um programa de Centros de Pesquisa Sociais Aplicada ao Desenvolvimento Rural Efeitos positivos NC3 – Jovens Pequenos Agricultores não conseguem adquirir sua terra Ação 1 – Desburocratizar o acesso e ampliar o crédito rural aos jovens agricultores Efeitos positivos Ação 2 – Promover a melhoria do relacionamento e atendimento nas Agências Bancárias. Efeitos positivos Ação 3 – Promover amplo processo de reforma agrária como ação prioritária Efeitos positivos NC 4 – Investimentos insuficientes em infraestrutura de escolas rurais Ação 1 – Assegurar investimentos em infraestrutura, tecnologia e recursos humanos para o fortalecimento das escolas. Efeitos positivos Ação 2 – Oportunizar a permanência do Jovem recém-formado na comunidade de origem, para agir com seu projeto produtivo. Efeitos positivos</p>
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	<p>NC2 – Desinformação das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural existentes Ação 1 – Promover a democratização do acesso a terra, garantindo a autonomia das mulheres, a emancipação e a autonomia da Juventude rural. O efeito gerado por esta ação é desejado, desde que tenhamos um Estado que reconheça as demandas específicas das mulheres e reconheça a existência das desigualdades e seu papel nas ações capazes de combatê-las. É indispensável incorporar na agenda a construção da igualdade! Ação 2 – Ampliar oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para agricultura Familiar. É importante que a Demanda venha através de construções realizadas nas plenárias Territoriais, ou seja, demanda vinda dos beneficiários, para que não aconteça de abrir uma chamada pública que não dialogue com a realidade local. Ação 3 – Adotar a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural e de melhoria da qualidade de vida. O efeito negativo está na não utilização da abordagem territorial.</p>
3 – Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	<p>Este programa de ações está formulado para atender demandas e necessidades sociais estruturais/culturais. Com isso, precisa de continuidade, de planejamento em longo prazo, de ações articuladas no interior do aparato governamental e na relação deste com a sociedade civil e, por mais que esteja planejado para 4 anos, sabemos que precisamos de mais tempo para visualizar mudanças mais profundas.</p>
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	<p>Gestores comprometidos com a reforma agrária e com o desenvolvimento rural sustentável, em que a Agricultura camponesa seja prioridade e os jovens e as jovens ganhem visibilidade social!</p>
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	<p>Os apresentados são os ideais: Cognitivo, Político, Financeiro e Organizacional.</p>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o Censo de 2010, um quarto da população brasileira é composto por jovens com distribuição de gênero bastante equilibrada. Segundo o IBGE (2010), cerca de oito milhões de pessoas enquadradas na faixa etá-

ria de 15 a 29 anos residem no meio rural, representando 27% de toda população do campo. Portanto, 63% dessa juventude valoriza a possibilidade de estudar e tem maior facilidade no acesso às redes sociais e aparelhos eletrônicos (a internet é utilizada por 79% e 89% possuem aparelho celular), cerca de 2/3 são participantes ativos na vida política.

Diante deste cenário, a juventude rural passa a ser vista como um ator social relevante dentro dos movimentos sociais no Brasil e um importante elo para os estudos do meio rural, principalmente, pela atribuição ao jovem como futuro da agricultura familiar – LEI Nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

A agricultura familiar além de ser o principal meio de desenvolvimento rural, pelo considerável papel na erradicação da fome e da pobreza, no auxílio da segurança alimentar, no uso racional dos recursos naturais e na capacidade de diminuir as desigualdades sociais e econômicas, também se tornou relevante na reprodução familiar do campo e na contenção do êxodo rural, pois essa estrutura social e de produção contempla a juventude rural como uma garantia de continuidade da pequena produção no campo.

É relevante refletir sobre a participação dos jovens não só na construção das Políticas Públicas, mas também na fiscalização e avaliação das mesmas, as quais deverão ter planejamentos integrados com ações transversais para um projeto de desenvolvimento consistente e democrático, equacionando demandas, oferecendo perspectivas de futuro e propiciando amplos direitos de cidadania. E mesmo existindo um problema estrutural entre o que uma gestão faz (ou não faz) e a percepção dos atores sociais, lideranças, e a população de forma geral, é imprescindível responder positivamente, garantindo programas de governo de/para/com as juventudes de forma efetiva, com atividades programadas e realizadas, bem como objetivos e resultados esperados/alcançados.

Para isto, é fundamental avaliar/monitorar os resultados das políticas voltadas aos jovens do campo, pois dará ao governo possibilidade de visualizar os diversos fatores que contribuem para o êxodo rural, tais como a busca pela formação escolar e profissional, o lazer, as dificuldades de acesso à terra e ao crédito e assistência técnica para sua permanência com qualidade de vida no campo.

O fortalecimento de Políticas para a Juventude rural e a criação de novos mecanismos e instrumentos de participação representam uma conquista democrática e um desafio de um novo tipo de gestão pública brasileira. Neste contexto, é de extrema importância avaliar as ações de governo concernentes às Políticas Públicas para esta juventude, pois, apesar dos avanços no que se refere ao reconhecimento das atividades, é preciso avançar na consolidação de um novo desenho institucional capaz de incorporar ao planejamento das políticas públicas estudos e pesquisas que ofereçam diagnósticos cada vez mais técnicos e científicos agregados a Cidadania.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Lei N. 11.326 – Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acesso em: 20 dez. 2014.

BUTTO, Andrea. Autonomia e Cidadania: Políticas de organização Produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

CAPÍTULO VIII

FAMÍLIAS OCUPAM ÁREA PÚBLICA NA REGIÃO DA ISIDORA

Juliana Paula Carvalho Silva
Lenira Rueda Almeida
Nilvanda Dantas Brandão
Sebastião Florêncio da Cruz
Orientadora: Isabella Jinkings

ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A questão da demanda por moradia permeia toda a sociedade brasileira, seja no campo seja nas cidades. Segundo base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE 2010), o Brasil apresenta um déficit habitacional de 5,792 milhões, desse total, 883,777 mil são de moradias precárias. Sabe-se que a especulação imobiliária constitui um fator importante para o agravamento do déficit habitacional, sobretudo, em áreas urbanas, produzindo precarização das moradias de famílias de baixa renda.

O advento da indústria provocou êxodo rural, as cidades ficaram inchadas promovendo um acelerado processo de urbanização, gerando um clima de incerteza acerca da vida. Com o aumento da população urbana, foi necessária uma nova reorganização do espaço em função das necessidades e exigências da produção industrial e o aumento do setor de serviços.

Os indivíduos, na qualidade de produtores de mercadorias, também se transformam em mercadorias. As cidades passam a ser objeto de um urbanismo funcional, por meio de um zoneamento que distingue o lugar de habitação do lugar do trabalho, o que foi gerando um tipo de segregação ou estratificação de classe social. Nessa divisão espacial da sociedade em

agrupamentos definidos por bairros, vilas e favelas, a renda aparece como um fator importante para definição de moradia.

Assim, os espaços de zoneamento não são apenas reflexos de uma condição social, mas um fator que contribui de forma significativa para tornar as diferenças ainda mais profundas. Em face dessa problemática, nos debruçamos sobre a seguinte questão: na Regional Administrativa Norte, Bairro Granja Werneck, na Região da Isidora em Belo Horizonte, Minas Gerais, a partir de 2013, cerca de 4,5 mil famílias ocupam área pública.

Caracterizando a situação-problema, relatamos alguns importantes antecedentes históricos do município de Belo Horizonte, que, desde 1993, conquistava diversos avanços relacionados aos movimentos sociais.

A Política Municipal de Habitação, que desde 1994 é composta por uma legislação avançada e pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), realiza melhorias construtivas e reassenta famílias em vilas, favelas e conjuntos habitacionais e também aquelas organizadas no Orçamento Participativo da Habitação (OPH). O controle social é exercido pelo Conselho Municipal de Habitação, que delibera as diretrizes para as intervenções, para a organização do processo do OPH e para a captação de recursos federais.

Existente desde 1996, a política de governo do OPH se organiza por meio de núcleos de moradia que são instâncias autônomas comunitárias cadastradas na Urbel. As famílias se registram nos núcleos de moradia do OPH de acordo com os critérios estabelecidos pela Lei 6508/94, por tempo de permanência no núcleo, renda entre 0 e 5 salários mínimos, um mínimo de 2 anos de moradia no município. São 182 núcleos ativos com cerca de 13 mil famílias cadastradas, número que não cresce por um acordo estabelecido entre o movimento de moradia e os órgãos municipais. O município já assentou mais de 12 mil famílias.

O município conta, desde 1996, com instrumentos de planejamento que regulam a política urbana de Belo Horizonte, como o Plano Diretor e a Lei de uso e ocupação do solo urbano. E também com outras instâncias de controle social paritárias e deliberativas como o Conselho Municipal de Política Urbana e o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Compur).

Observam-se, nos últimos anos, os esforços do Governo Federal para reduzir o déficit habitacional, bem como a precariedade das moradias localizadas em áreas degradadas ambientalmente e em risco geológico e social. Atualmente o Programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV), voltado para o reassentamento de famílias de baixa renda, deveria ser também o principal programa de habitacional de Belo Horizonte. Contudo, a gestão em vigor no município tem atendido pouco as demandas do movimento organizado por moradia. O argumento principal é a escassez de terras disponíveis para a construção, mas por meio de uma operação urbana modificou o zoneamento do bairro Granja Werneck, uma das raras áreas livres existente no município.

A Granja Werneck era uma área de preservação delimitada pelo Plano Diretor desde 1996, com cerca de 10 mil km² de terras indivisas localizada nas franjas de Belo Horizonte, fronteira com o município de Santa Luzia, com diversas nascentes, pontos de vegetação densa e também grandes focos de degradação ambiental, de depósito de lixo clandestino e algumas poucas moradias irregulares. A região economicamente pobre passou a ser alvo de especulação imobiliária devido à transferência da administração do Estado de Minas Gerais para suas proximidades, com o deslocamento de 17 mil servidores públicos estaduais. A modificação do zoneamento ambiental no Conselho Municipal de Política Urbana foi o primeiro passo para a operação urbana que se planejava para o local. Em seguida, ocorreram outras tentativas de desvios daquela área para destinos diferentes dos interesses sociais. Paralelamente as tensões com o movimento de moradia se estreitavam com a inoperância do poder público em organizar o OPH ou atender as demandas reprimidas de moradia popular. O resultado foi a ocupação irregular, silenciosa, mas organizada, de 8 mil pessoas sem-teto que hoje ultrapassa as fronteiras de Belo Horizonte chegando até o município de Santa Luzia. Essas famílias se dividem em três territórios denominados Rosa Leão – localizado em Santa Luzia, Vitória e Esperança, localizados em Belo Horizonte. Trataremos aqui da Ocupação Esperança, foco original dos conflitos estabelecidos a partir de 2013.

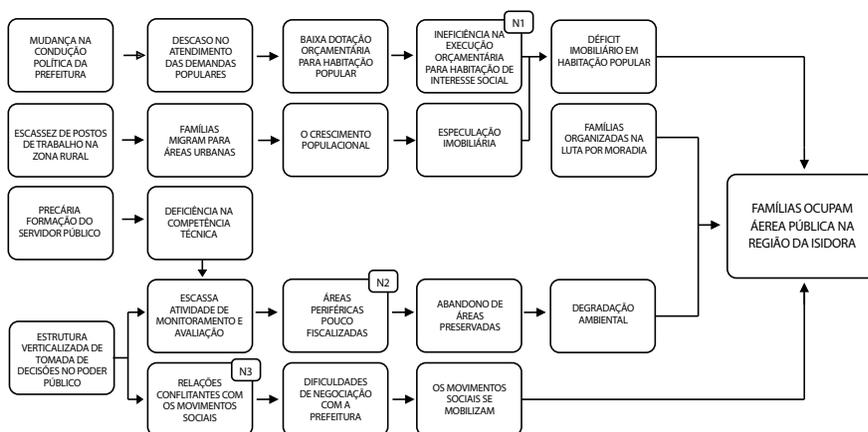
Sabe-se que a iniciativa dos programas habitacionais como o MCMV tem alterado significativamente a realidade social de famílias sem casa, contudo

ainda não resolveu o problema histórico da recuperação dos assentamentos em áreas degradadas, que muitas vezes passam pelas ocupações irregulares e por relações conflitantes. Assim, objetivamos conhecer em qual contexto essas populações buscam áreas vulneráveis como alternativa de moradia. Para consecução desse estudo, combinamos como referencial teórico-metodológico uma triangulação que integra o materialismo histórico de Marx com a teoria burocrática weberiana empregando os instrumentos metodológico-operacionais: Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP), Metodologia de Análise de Políticas (MAP) e Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP). Compreendemos que essa combinação propiciará uma visão mais ampliada do objeto de investigação na perspectiva de apresentar soluções à gestão. A pesquisa se justifica não apenas por cumprir uma exigência do curso de Especialização em Políticas Públicas e por ampliar o conhecimento acerca da implantação das políticas públicas de habitação no Brasil, mas também entender o que acontece em Belo Horizonte, que deixou de atender as demandas da maioria da população para priorizar os interesses de mercado e provocou a ocupação em área degradada por cerca de 4,5 mil famílias em condições precárias, a Ocupação Esperança.

1.1 FLUXOGRAMA

Problema: Famílias ocupam área pública na Região da Isidora

Ator: Diretor-Presidente da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel



NÓS EXPLICATIVOS

Em face do problema identificado na Região da Isidora, onde 4,5 mil famílias ocuparam área pública e construíram moradias precárias, fez-se necessário um estudo em vista de apresentar alternativas que possam solucionar o problema. Para esse estudo, aplicamos a Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) e identificamos através de fluxograma explicativo uma cadeia de causalidades que demanda tomada de decisão da gestão municipal focalizada em três Nós Estratégicos, enredados, e que se inicia a partir da (1) mudança na condução política da Prefeitura que causa o (2) descaso no atendimento das demandas populares devido a outros interesses políticos, resultando na (3) baixa dotação orçamentária para construção de habitação popular, uma vez que o município mudou seus interesses, chegando à (4) ineficiência na execução orçamentária para habitação de interesse social (NE1) pela ausência de previsão de gastos destinados a essa demanda, o que amplia o (5) déficit imobiliário em habitação popular.

Não se pode ignorar que o orçamento público deve orientar as receitas e as despesas orçamentárias, entretanto é o governo quem elege as prioridades e cabe a ele buscar alternativas para o enfrentamento dessa questão que se agrava com os grandes deslocamentos da população devido à (6) escassez de postos de trabalho na zona rural – que elegemos como nosso nó estrutural – devido à falta de governabilidade do poder público municipal. Isso motiva que as (7) famílias migram para áreas urbanas, uma vez que, morar em uma cidade como Belo Horizonte significa maior acesso a oportunidades de emprego. Desse modo, a miséria se expande em virtude do (8) crescimento populacional entre famílias de baixa renda na cidade, promovendo significativo aumento da demanda imobiliária. Exaure então o espaço urbano promovendo o crescimento da (9) especulação imobiliária uma vez que as famílias não conseguem moradia, pelo o alto custo dos alugueis que inviabiliza esse direito. Essa questão resultou nas (10) famílias organizadas na luta por moradia, que eclode pelo descaso e falta de diálogo da gestão municipal e surge como resposta à incompetência do governo em planejar sua gestão com eficiência. Esse nó advém também em resultado do (5) déficit imobiliário em habitação popular, já citado acima.

Evidencia-se então uma (11) precária formação do servidor público, que causa a (12) deficiência na competência técnica dos funcionários municipais corroborada pela (13) estrutura verticalizada de tomada de decisões no poder público. Essas estruturas hierárquicas fragilizadas promovem uma visão fragmentária da realidade que é resultado da baixa interação entre a gestão e equipe técnica. Disso, duas sequências causais são ocasionadas, sendo uma a (14) escassa atividade de avaliação e monitoramento das atividades, que não funciona de forma integrada devido a gestão municipal trabalhar de forma insulada. Dessa forma, ocorre que as (15) áreas periféricas são pouco fiscalizadas, (NE2) pelo descumprimento da legislação, pelo descaso com o bem público e ainda por interesses escusos que ocasionam no (16) abandono de áreas preservadas e em sequência, trazendo o eminente risco geológico para essas áreas, e sua (17) degradação ambiental.

A outra sequência causal também resultante da (13) estrutura verticalizada de tomada de decisões no poder público se identifica nas (18) relações conflitantes com os movimentos sociais (NE3) desenvolvidas pela cultura organizacional e pelo confronto de interesses acentuados na ausência de clareza entre a gestão e os técnicos devido à baixa capacidade de comunicação institucional. Ademais, nenhum movimento popular existe sem o apoio de outro mais ou menos organizado, que cresce até atingir o objetivo exposto na “situação-problema”. Em face dessas múltiplas causas, ocorrem as (19) dificuldades de negociação com a Prefeitura que resultam na (20) mobilização dos movimentos sociais, que se desvelam no problema famílias ocupam área pública na Região da Isidora e constroem moradias precárias, envolvendo vários atores numa complexa trama de conflito de interesses.

IDENTIFICAÇÃO DOS NÓS ESTRATÉGICOS

NE1 – Ineficiência na execução orçamentária para habitação de interesse social.

NE2 – Áreas periféricas pouco fiscalizadas.

NE3 – Relações conflitantes com os movimentos sociais.

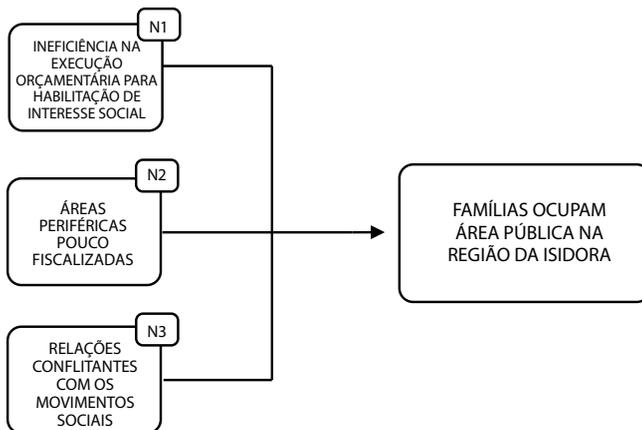
ANÁLISE DOS NÓS ESTRATÉGICOS

NE1. A gestão de recursos está no âmbito da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel). Cabe a ela, por meio da unidade administrativa denominada Divisão Financeira, realizar a execução orçamentária de contratos e despesas públicas. Considerando o desinteresse pela construção de moradias para população vulnerável e a intensão de se manter degradada a Região da Isidora em Belo Horizonte, Minas Gerais, entre 2013 a 2015, constata-se “ineficiência na execução orçamentária para habitação de interesse social”.

NE2. Sabe-se que o fenômeno do abandono de áreas públicas está inserido num âmbito de questões que envolvem múltiplas possibilidades, dentre as quais se destaca o controle sobre áreas de preservação. Muitos são os motivos da ausência de controle e gestão, dentre os quais os interesses escusos originados na especulação imobiliária. Observa-se assim que a questão se instala pela “deficiência em relação à fiscalização de áreas em regiões periféricas e isso favorece as ocupações precárias”.

NE3. As ocupações precárias decorrem de um conjunto amplo de problemas que atravessam questões econômicas, sociais e políticas. Ressalta-se que a Constituição prevê o direito à moradia. Pela prerrogativa do direito, as famílias ocuparam uma área pública, disso decorre o conflito de interesses. Por um lado, o Estado, primeiro ator, quer garantir o domínio do espaço público; por outro, as famílias, segundo ator, reclamam o direito Constitucional. Na cena do jogo de disputas surgem, ainda, os empresários da construção civil, terceiro ator, para disputar o espaço, seja para utilização privada de interesse imobiliário de alta lucratividade, seja para atender os serviços de obras em habitação de interesse social demandadas pelo Governo. Disso resultam as “relações conflitantes com os movimentos sociais”, pois as famílias representadas no movimento social estão “imprensadas” pelos interesses contraditórios que estão enviesados pela vontade de decisão do gestor público.

ÁRVORE DO PROBLEMA



Nó Crítico	Ações	Resultado das ações
NE1. Ineficiência na execução orçamentária para habitação de interesse social.	A.1.1. Revisar o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA), a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), no sentido de ampliar as metas para financiamento de habitação de interesse social. A.1.2. Aumentar a transparência sobre o uso do orçamento do município.	A.1.1. Ampliação das metas de financiamento; A.1.2. Contratar profissionais de Tecnologia da Informação para manter o site da Prefeitura atualizado com as informações.
NE2. Áreas periféricas pouco fiscalizadas.	A.2.1. Articular junto às Secretarias do Meio Ambiente e Administração de Recursos Humanos editais de concurso para contratação de fiscais ambientais; A.2.2. Aperfeiçoar o sistema de monitoramento e avaliação de áreas públicas.	A.2.1. Aumento do quadro de servidores públicos para atuarem na fiscalização de áreas de proteção ambiental; A.2.2. Otimização de Recursos Humanos e Operacionais.
NE3. Relações conflitantes com os movimentos sociais.	A.3.1. Gerenciar a negociação dos conflitos por meio do diálogo com os movimentos sociais; A.3.2. Ampliar os mecanismos de participação social na implantação das obras de habitação popular.	A.3.1. Atendimento das pautas demandadas pelo Movimento de Moradia; A.3.2. Garantia da participação dos movimentos de moradia no Conselho Municipal de Habitação.

PLANO DE AÇÃO

NE1 – Ineficiência na execução orçamentária para habitação de interesse social

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
Revisar o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) no sentido de ampliar as metas para financiamento de Habitação de Interesse Social.	Reunião pública; Reunião com os secretários municipais e o Presidente da Urbel; Revisão das peças orçamentárias; Encaminhamento para Câmara Municipal.	Humanos: Gestor, Conselhos representativos da sociedade civil e Secretários Municipais.	5 meses (de abril a setembro).	Secretários de Planejamento e Gestão, Orçamento, Serviços Urbanos, Meio Ambiente, e o Diretor-Presidente da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel.
Aumentar a transparência sobre o uso do orçamento do município.	Manter o site da Prefeitura atualizado	Humano e operacional	1 mês	Chefe da Assessoria de Comunicação.

NE2 – Áreas periféricas pouco fiscalizadas

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
Viabilizar editais de concurso para contratação de fiscais ambientais.	Contratar empresa para realizar concurso público; Lançar edital de concurso.	Serviço, Técnico e operacional.	90 dias.	Comissão de concurso sob a direção do Diretor de Planejamento da Urbel.
Aperfeiçoar o sistema de monitoramento e avaliação de áreas públicas.	Desenvolver software e atualizar a base de dados por região; Capacitar equipe técnica para gerenciar o sistema.	Aquisição de produtos e recursos humanos.	90 dias.	Secretário de Planejamento e Gestão e Secretário de Recursos Humanos, Secretário do Meio Ambiente, Diretor Administrativo, Diretor de Manutenção e Áreas de Risco da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel.

NE3 – Relações conflitantes com os movimentos sociais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
Gerenciar a negociação dos conflitos por meio do diálogo com os movimentos sociais.	Reunião coletiva com o movimento de moradia e representantes do Conselho Municipal de Habitação para compor comissão representativa dos moradores; Estabelecer prazos para atender o pleito dos moradores.	Humano, técnico e operacional Representantes do Conselho Municipal de Habitação.	180 dias.	Diretor de Regularização e Controle Urbano e Diretor de Habitação da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel.
Ampliar os mecanismos de participação na implementação das obras de habitação popular.	Compor fórum permanente de debate sobre habitação popular; Desenvolver processos colaborativos de cogestão; Prestar contas no Conselho Municipal de Habitação.	Humano, técnico.	180 dias	Diretor-Presidente, Diretor de Regularização e Controle Urbano e Diretor de Habitação da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel.

ANÁLISE DE ATORES

Ação 1.1 – Revisar o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual no sentido de ampliar as metas para financiamento de Habitação de Interesse Social

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
ATOR 1 – Chefe do Financeiro.	Cognitivo: conhece a peça orçamentária; Econômico: distribui os recursos.	Sofre pressão de outras áreas para administrar o baixo orçamento.	Seu conhecimento de todo o processo permite identificar de onde retirar recursos.	Seu grau de interesse por outra ação permite travar a redistribuição orçamentária.	O chefe do financeiro age de acordo com os interesses da Urbel e orientado pelo Prefeito. O poder relativo exercido é médio, pois ele depende de outros para decidir. Pode modificar as peças orçamentárias de acordo com a orientação do Prefeito.
ATOR 2 – Liderança do Movimento de Moradia.	Cognitivo: conhece a peça orçamentária; Político: lidera a ocupação.	Sabe das irregularidades ao ocupar terras públicas e pode ser pressionado judicialmente a desocupar.	Convencer ocupantes em se manterem calmos e negociar.	Incentivar os ocupantes para ações como invadir prédios públicos ou impedir o trânsito para serem ouvidos.	O líder do movimento de moradia conhece as peças orçamentárias, mas não tem poder de modificá-las, apenas pressiona para tal. O presidente da Urbel pode negociar com ele, mas tem baixo poder relativo sobre suas atitudes.
ATOR 3 – Secretário de Planejamento e Gestão da Prefeitura.	Cognitivo: conhece a peça orçamentária; Econômico: distribui os recursos; Político: intermedia com o Conselho Municipal de Habitação.	Conciliar a pressão que recebe dos empresários, do Prefeito e das lideranças populares.	Desenvolvendo sua capacidade de negociação para Intermediação entre as partes.	Seu grau de interesse por outra política pública permite travar a redistribuição orçamentária.	O Secretário atua em conjunto com presidente da Urbel para recuperar o diálogo com o movimento e se dispõe a rever as peças orçamentárias que possui alto poder relativo.

Ação 1.2 – Aumentar a transparência sobre o uso do orçamento do município

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
ATOR 1 – Chefe da Assessoria de Comunicação.	Cognitivo: controla a comunicação da Prefeitura; Político: influência nas decisões do Prefeito.	Falta de informação sobre a ferramenta virtual e pouco envolvimento com o movimento popular.	Produzindo textos de apoio para a mídia local ressaltando as ações positivamente.	Boicotando.	O presidente da Urbel pode convencê-lo que a população vulnerável precisa ser priorizada.
ATOR 2 – Liderança do Movimento de Moradia	Cognitivo: conhece as peças orçamentárias municipais; Político: tem inserção nos meios de comunicação.	Manter sua liderança representativa mediante respostas demoradas da Prefeitura.	Intermediando as negociações.	Ampliando as ocupações.	O presidente da Urbel pode convencê-lo que há boa vontade em tornar as ações transparentes.

Ação 2.1 – Viabilizar editais de concurso para contratação de fiscais ambientais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
ATOR 1 – Secretário de Recursos Humanos.	Cognitivo: conhece o quadro funcional da Prefeitura.	Também possui um quadro funcional pequeno para viabilizar o concurso em curto prazo.	Encontrando alternativas de contratação provisória.	Prolongando os procedimentos.	O presidente da Urbel deve acompanhar passo a passo o processo de viabilização do concurso e tem alto poder sobre o Secretário de Recursos Humanos.
ATOR 2 – Secretário de Planejamento e Gestão.	Cognitivo: conhece a demanda por recursos humanos; Econômico: distribui recursos; Político: influência nas decisões do Prefeito.	Dificuldade de conciliar novas contratações mediante o excesso de comprometimento do orçamento municipal com funcionários públicos (60%)	Negociando com outras áreas o remanejamento de funcionários e incentivando a contratação de capacitação para os fiscais.	Boicotando	O presidente da Urbel tem alto poder sobre o Secretário de Planejamento, se o problema for incluído na agenda prioritária do Prefeito.
ATOR 3 – Presidente do Sindicato de Fiscais.	Cognitivo: conhece a categoria profissional; Político: tem poder de convencimento sobre a categoria profissional.	Tem poder para reivindicar bônus salarial mediante atuação da fiscalização em área vulnerável.	Negociando com fiscais ações efetivas de fiscalização (ex. extensão de jornada).	Dificultando negociação entre a categoria e a Prefeitura.	O presidente da Urbel pode atuar mediando negociação no sentido de melhorias profissionais para os fiscais.
ATOR 4 – Empresariado da Construção Civil	Cognitivo: conhece o quadro de fiscais municipais; Econômico: tem poder econômico para convencê-los; Político: tem poder sobre o Prefeito para desestimular novas contratações.	Sofre pressão do movimento de moradia que inibe suas ações.	Não interferindo.	Corrompendo e Denunciando ocupações.	O presidente da Urbel pode atuar negociando com o empresariado outras ações de seu interesse, com médio poder sobre ele.

Ação 2.2 – Aperfeiçoar o sistema de monitoramento e avaliação de áreas públicas

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
ATOR 1 – Secretário de Meio Ambiente.	Cognitivo: responsável pelo Sistema de monitoramento e avaliação; Econômico: responsável pelas ações do PPA da Secretaria de Meio Ambiente; Político: grande influência sobre o Prefeito.	Dificuldades operacionais de atualizar o Sistema de monitoramento e avaliação que necessita ser ampliado.	Contratando a revisão do Sistema de monitoramento e avaliação.	Não priorizando a ação.	O presidente da Urbel pode atuar com ações intersetoriais que incluam seus funcionários na manutenção do Sistema de monitoramento e avaliação.
ATOR 2 – Presidente do Sindicato de Fiscais.	Cognitivo: conhece a categoria de fiscais; Político: tem poder de negociação e convencimento sobre a categoria profissional.	Pouco domínio de práticas de Monitoramento e Avaliação para discutir com Prefeitura o assunto.	Convencendo sua categoria a incorporar novas práticas de trabalho.	Dificultando negociação entre a categoria e a Prefeitura.	O presidente da Urbel pode atuar mediando negociação no sentido de melhorias profissionais para os fiscais.
ATOR 3 – Representantes da mídia local.	Cognitivo: cobrar da Prefeitura atuação mais efetiva quanto ao cuidado, manutenção e fiscalização de áreas públicas abandonadas; Político: poder de convencimento da população.	Pouco conhecimento da máquina administrativa.	Abrindo o debate público sobre o assunto e denunciando infrações.	Divulgando matérias negativas sistematicamente sem imparcialidade.	Faltou

Ação 3.1 – Gerenciar a negociação dos conflitos por meio do diálogo com os movimentos sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
ATOR 1 – Equipe Social da Urbel.	Cognitivo: conhece o assunto; Político: tem abertura de diálogo com as lideranças populares.	Pouco poder sobre agenda do Prefeito.	Intensificando o diálogo e dirimindo os conflitos.	Acirrando as relações e interrompendo o diálogo.	O presidente da Urbel tem alto poder sobre sua equipe de funcionários.
ATOR 2 – Presidente do Conselho de Municipal de Habitação.	Cognitivo: conhece detalhadamente o assunto; Econômico: delibera recursos; Político: negocia com as partes.	Como pertence ao quadro de cargos de confiança do Prefeito sofre pressão de todos os lados.	Intensificando o diálogo e intermediando por contrapartidas de outras políticas públicas municipais (garantia de serviços públicos como educação e saúde nas áreas ocupadas).	Radicalizando as negociações e sendo parcial ou denunciando ocupações irregulares no Judiciário.	O presidente da Urbel tem médio poder sobre o Presidente do Conselho.
ATOR 3 – Liderança do Movimento de Moradia	Cognitivo: conhece detalhadamente o assunto; Político: contém os ânimos exaltados dos ocupantes	Sofre pressão direta dos ocupantes	Sensibilizando os ocupantes sobre a importância de algumas concessões.	Radicalizando as negociações	O presidente da Urbel tem baixo poder sobre esse ator
ATOR 4 – Empresários da Construção Civil.	Cognitivo: tem conhecimento técnico da terra e do seu valor; Econômico: recursos financeiros; Político influência na mídia, no Legislativo, Executivo e Judiciário.	Não fala a linguagem do movimento de moradia.	Cedendo e apresentando contrapartidas.	Radicalizando e denunciando as ocupações irregulares.	O presidente da Urbel tem baixo ou alto poder sobre esse ator dependendo da orientação do Prefeito.

Ação 3.2 – Ampliar os mecanismos de participação social na implementação das obras de habitação popular

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
ATOR 1 – Presidente do Conselho Municipal de Habitação.	Cognitivo: conhece detalhes da questão; Econômico: delibera recursos; Político: interage com todos os lados para dirimir conflitos.	Pode ser pressionado pelo empresariado, que é membro eleito no Conselho e pelo Movimento de Moradia.	Mantendo a transparência e a imparcialidade, permitindo o debate entre o Movimento de Moradia e o empresariado nas reuniões do Conselho.	Desconsiderando as demandas e negociando com parcialidade.	O presidente da Urbel tem alto poder ao dar transparência às obras sob sua responsabilidade.
ATOR 2 – Equipe social da Urbel.	Cognitivo: conhece os integrantes do movimento de moradia e a máquina administrativa; Político: tem habilidade de negociação.	Pode agir com ou sem interesse de acordo com a orientação que receber.	Sendo imparcial.	Negociando individualmente com as partes e agindo com parcialidade.	O presidente da Urbel tem alto poder sobre seus funcionários.
ATOR 3 – Empresariado da construção civil.	Cognitivo: conhece a execução de obras; Econômico: possui alto poder aquisitivo; Político: financiador das campanhas do Prefeito.	Não consegue redefinir aquela área para construções destinadas ao público classe B.	Atuando como construtor social e executando as obras com qualidade para o público D e E.	Boicotando licitações ou executando obras com baixa qualidade e agindo com intolerância.	O presidente da Urbel pode ter alto poder sobre esse ator dependendo da orientação do Prefeito.
ATOR 4 – Lideranças do Movimento de Moradia.	Cognitivo: os participantes da ocupação; Político: poder de denunciar abusos ao Ministério Público.	Pouco acesso à máquina administrativa e baixa capacidade de negociação porque é dependente de uma política de proteção social.	Trabalhando junto e contribuindo na divulgação de ações positivas relacionadas a dirimir o conflito.	Boicotando, tencionando e radicalizando nas negociações.	O presidente da Urbel tem baixo poder sobre o Movimento de Moradia que é bastante organizado e capaz de tencionar.

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras	Análise da Equipe
<p>1 – As ações propostas para equacionar os nós estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis?</p>	<p>Com referência ao NE1, há possibilidade da não aprovação do projeto de urbanização da área durante a revisão do PPA, da LDO e da LOA, pela Câmara Municipal. Vai depender de como a Prefeitura apresentará o projeto de urbanização e do poder de pressão do movimento organizado de luta por moradia e dos movimentos ambientalistas.</p> <p>Com referência ao NE2, o prazo previsto de 90 dias para o aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação pode ser extrapolado, pois dependerá de como a equipe técnica que gerenciará o projeto de urbanização responderá à capacitação ofertada. Contudo corre o risco da necessidade de licitação de outro sistema se o atual não puder ser aperfeiçoado, o que implica em atraso do prazo estipulado uma vez que depende de aprovação de nova dotação orçamentária nas próximas LDO e LOA e um período mínimo de seis meses para efetivar o processo devido à lei de licitações.</p> <p>Com referência ao NE3, a negociação dos conflitos com os movimentos sociais pode não ser alcançada, dependendo da condução do diálogo e das propostas apresentadas. Ressalte-se que os ocupantes desejam a urbanização do local sem a remoção das famílias ou construções verticalizadas de moradias. O impasse atinge um possível financiamento pelo programa MCMV do Governo Federal, uma vez que o agente financeiro só pode financiar áreas sem litígio. Caso não ocorra o acordo, há a possibilidade de judicialização do processo ou ainda a continuidade da ocupação irregular e a Prefeitura deixar o tempo acomodar a situação, sem priorização dessa agenda. As melhorias do local passariam a ser reivindicadas por outros programas, mas o agravante é que as áreas continuam se degradando e o risco geológico se intensificando.</p>
<p>2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?</p>	<p>Os exemplos dos aspectos técnicos e jurídicos que podem resultar em efeitos negativos se referem à continuidade da ocupação da área com o aumento da degradação das nascentes e últimos vestígios de vegetação existente no local, significando sérios danos para as poucas áreas preservadas do município. Uma comunidade com cerca de 4,5 mil habitantes vivendo em situação precária em área de risco geológico, na 3ª capital do país, é também um grande prejuízo político. Ademais, nos últimos 20 anos a cidade discutiu de forma democrática e participativa suas obras e empreendimento público pelo instrumento metodológico Orçamento Participativo. Também as habitações de interesse social foram distribuídas para população de até 3 salários mínimos com discussões participativas nos fóruns do Orçamento Participativo da Habitação (OPH) em conjuntos habitacionais com toda infraestrutura de bairros residenciais e seguindo regras coletivamente acordadas com o movimento de moradia. Os efeitos políticos negativos são muito grandes uma vez que o movimento de moradia em Belo Horizonte sempre foi muito organizado e respeitado nacionalmente. O acirramento das relações com a Prefeitura pode resultar em outras ocupações irregulares em prédios e terrenos públicos e perder o controle. Como forma de pressão o Movimento tem por estratégia fechar ruas e avenidas de grande circulação de veículos para forçar as negociações, bem como denunciar irregularidades administrativas e violação de direitos humanos ao Ministério Público. Nos últimos 20 anos, essas ocupações irregulares estavam contidas na cidade devido às ações participativas do OPH, mas pelo rompimento do diálogo se aceleraram. A percepção da fragilidade da fiscalização da Prefeitura foi um fator que contribuiu negativamente para facilitar as ocupações. Esse precário serviço municipal foi percebido pelo movimento de moradia como um ponto frágil que facilitava a investida sobre áreas municipais esquecidas estrategicamente.</p> <p>Quanto ao aspecto jurídico, pode ocorrer incidência negativa dependendo do acirramento das negociações, uma vez que ocorre ocupação irregular em terras públicas, nas margens de cursos d'água, com destruição de nascentes e risco de vida das pessoas devido à geologia do local.</p>
<p>3 – Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para corrigir?</p>	<p>Do ponto de vista financeiro, a principal fragilidade está na dependência da aprovação do projeto de urbanização durante a revisão da PPA bem como na aprovação de recursos para habitação de interesse social na LDO e da LOA, pela Câmara Municipal dos Vereadores. Sob o aspecto jurídico, a fragilidade está na irregularidade da ocupação de terras públicas com risco geológico com o comprometimento de nascentes, cursos d'água e da vegetação.</p> <p>Outro importante ponto de fragilidade é o fato de o Prefeito ter compromissos escusos com os empresariados, impedindo os desejos dos ocupantes que pleiteiam a urbanização da área e a titulação dos terrenos. Por sua vez, os empresários pressionam pela construção de edificações habitacionais verticalizadas, o que resulta em obras de seu interesse.</p>
<p>4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?</p>	<p>Realizar reflexões, discussões e buscar forças políticas, apoio popular e de outras instâncias de controle social para pressionar a Câmara Municipal e defender o projeto de urbanização da Região da Isidora na revisão da PPA e na próxima LDO e na LOA, e assim garantir sua aprovação nesta casa legislativa.</p> <p>Acompanhamento sistemático dos responsáveis pela ação, sobre o desenvolvimento do aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação com prestação de contas aos Conselhos de Políticas Públicas municipais quanto aos seus indicadores e metas. Tais ações permitem garantir o controle social do processo e manter a transparência das ações.</p>
<p>5 – Os recursos disponíveis são suficientes?</p>	<p>Será necessário mudar parte considerável da estrutura da máquina pública municipal. Há necessidade de contratação temporária e do treinamento de funcionários, a realização de concurso, inclusão de custeio, mudança de postura e intensificação de ações de fiscalização, projeto de recuperação e manutenção das áreas de preservação ambiental que resistiram. E por último, o mais complexo, que é a construção de habitações, o saneamento básico e a urbanização da área, a ampliação ou remodelagem dos serviços de saúde, educação, transporte e finalmente a titulação das moradias. Parte desses serviços é passível de financiamento federal, com contrapartida municipal, o que ameniza os gastos da Prefeitura. Contudo, trata-se de um planejamento em longo prazo e inclusão no PPA do próximo quadriênio. O empenho e a mobilização da população em longo prazo, exercendo o controle social das contas públicas, garantirá a realização de toda as etapas do projeto.</p>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que o déficit habitacional é um fenômeno que atinge os vários Estados brasileiros e está diretamente relacionado ao “aumento populacional” (Singer, 2002), em grande medida decorrente do fluxo migratório do campo para as cidades, reverberando em questões sociais de grande relevo.

Por terem, ideologicamente, o propósito primordial de atender aos interesses do mercado, os governos neoliberais sempre rejeitaram a proposta dos partidos de esquerda, no sentido de inverter as prioridades, desconsiderando, dessa forma, as demandas das minorias. Por isso, historicamente, seus programas de construção habitacional priorizaram moradias para as classes com maior poder aquisitivo, em detrimento das classes populares, pelo que fica evidenciado que o Estado foi inábil no sentido de prover moradias para a população de baixa renda. Esse contexto histórico gerou o déficit imobiliário em habitação popular.

Na discussão em torno do problema apresentado, “Famílias ocupam área pública na Região da Isidora”, observe-se que o interesse principal do Governo estava no valor de mercado da terra, que era camuflado pela preocupação com a preservação ambiental. Para melhor esclarecer essa questão, é preciso destacar que a área de preservação ambiental onde se localiza o problema apresentado, denominada Região da Isidora, teve seu zoneamento modificado no Plano Diretor, para atender a demanda de habitação de interesse social e, por meio de nova revisão, passou a destinar recursos para a construção de unidades habitacionais para todas as classes sociais: B, C, D e E. O governo neoliberal da Prefeitura de Belo Horizonte, seguindo sua lógica econômica, destinaria as áreas mais aprazíveis, aquelas próximas das nascentes ainda preservadas, à população de mais alta renda e as áreas degradadas aos desfavorecidos.

Segundo Weber:

Fatores econômicos desempenham um papel, na medida em que a racionalização da economia, na base da relação associativa de mercado e dos encontros livres (e, com isso, a complexidade cada vez maior dos conflitos de interesses a serem resolvi-

dos pela criação e aplicação do direito), promoveu fortemente tanto o desenvolvimento da racionalização específica do direito como tal quanto o desenvolvimento do caráter institucional da associação política. (WEBER, 1999, p. 11)

Nesse sentido, constata-se, no caso de Isidora, que os fatores econômicos foram preponderantes para racionalização do direito, razão pela qual o cálculo foi racional para atender o mercado, mas não para atender a demanda social.

Segundo Weber, na burocratização, a aplicação das regras calculáveis tem papel predominante e é, particularmente:

[...] bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se “desumaniza”, vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais. (WEBER, 1999, p. 213)

Essa racionalidade para execução da ação do gestor tem fundamento no princípio da ilegalidade da invasão. Por se tratar de área de preservação que incide sob o domínio público.

É necessário não perder de vista que a ocupação é parte intrínseca de um processo mais amplo. A Constituição Federal de 1988, no capítulo I, que trata dos Bens Fundamentais, pressupõe que “todo o poder emana do povo”. Embora o governo seja do povo, este não participa diretamente dos processos de decisão, pois sua participação ocorre pela representação dos parlamentares eleitos pelo voto direto. A questão é que esse tipo de democracia que se efetiva por meio da representatividade acaba se distanciando do bem comum, da coletividade e da cidadania. Os interesses do povo são subtraídos pela priorização dos interesses corporativistas e clientelistas.

No capítulo II, Art. 6º, da Constituição, fica estabelecido que são “direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o

lazer, a segurança, a previdência social...”, entretanto estes são negligenciados, dentre outros fatores, em decorrência da fragilidade do sistema democrático brasileiro. O que evidencia que o país ainda precisa alcançar a prática efetiva da democracia prevista na constituição. São dificuldades que traduzem heranças deixadas desde o período colonial, cuja origem é patrimonialista, passando pelos tempos de ditadura militar, chegando à implantação da política neoliberal pós-ditadura militar, cujo modelo gerencialista adotado culminou no distanciamento entre o Estado e o Cidadão. Portanto, esse “Estado herdado” (DAGNINO & COSTA, 2014) acaba determinando a política de gestão pública.

Quando a questão da moradia popular não é priorizada na agenda do governo, um grande contingente populacional fica condenado à sua própria sorte, daí a ocupação de áreas públicas de proteção ambiental. Segundo Maricato (2003, p. 157) “não raramente, são priorizadas para ocupação pela população pobre”, mas as famílias que se instalam nessas áreas não contam com a prestação de serviços básicos de proteção à cidadania, pois estão excluídos.

Essa exclusão decorre da dinâmica de classe, garantida pelo sistema de dominação, e se traduz no “acesso diferenciado a diversos recursos” (O’DONNELL, 1980, p. 10). Esse acesso diferenciado faz emergir conflitos abertos que “resultam de ações sobre as quais há uma disputa de interesse observável, derivadas de preferências reveladas abertamente pela participação política”. (CAVALCANTI & DAGNINO, 2006). Neste sentido, “a história de toda sociedade até hoje é a história de luta de classe” (MARX, 1996, p.66), razão pela qual a história de luta acomoda as ideias revolucionárias que alimentam as classes que buscam transformação social. É no exercício dessa práxis que o movimento de luta por moradia se expressa em Isidora e ganha publicidade midiática.

Não se pode, entretanto, ignorar que os meios de comunicação de massa têm servido historicamente para produzir valores poderosamente alicerçados aos interesses hegemônicos da classe dominante.

Segundo Bourdieu:

As diferentes classes e fracções de classe estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses, e imporem o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais. (BOURDIEU, 2005, p. 11)

Entende-se, desse modo, que as tomadas de posição ideológicas são estratégias de reprodução. Nesse sentido, o meio de comunicação serve para reforçar e legitimar a dominação através da ideologia e valores da classe dominante. Ao transformar a notícia em produto de consumo, servem aos interesses do capital. Como no Brasil há uma baixa democratização dos meios de comunicação, a difusão de interesses determinados e orientados para produção ideológica de uma elite fica favorecida. Isto porque os meios de comunicação funcionam não apenas para informar, mas também para produzir, criar, valorar, organizar e difundir seus postulados.

Destaque-se que os movimentos sociais tiveram papel importante na luta pela conquista de direitos individuais e coletivos. Contudo, sua expressão de luta foi subtraída pela imagem negativa produzida pelos instrumentos ideológicos de comunicação que servem para fins específicos. Tomemos como exemplo o discurso negativo pronunciado por um respeitado radialista mineiro: “as ocupações de sem casa na Região da Isidora está cheia de carros, será que eles [os ocupantes] são realmente necessitados de moradia?” Disse Eduardo Costa, na Rádio Itatiaia. Destaca-se outro discurso recente, noticiado no Jornal R7 (MOTA, 19/06/2015), sobre o ato de protesto dos moradores da Região da Isidora em Belo Horizonte, Minas Gerais. A manchete estampa: “Eles não são manifestantes, são criminosos, diz major da PM”. Esses discursos repercutiram na opinião pública. Eles visavam não apenas desestabilizar e desacreditar o movimento, mas também garantir o estabelecimento da ordem dominante. Tais mecanismos geraram indisposições e obstaculizaram o diálogo entre os movimentos e o gestor público.

A partir disso, o movimento passou a buscar apoio da opinião pública, passando a usar, além da mobilização, estratégias de fechamento de ruas e avenidas de grande fluxo de veículos com exposição de faixas, distribuição de panfletos, utilização de megafones para denunciar a inoperância da Prefeitura quanto à fiscalização e à manobra do Prefeito, ao privilegiar os grandes construtores. Essas estratégias ocorriam em horários de grande movimentação que, por um lado, davam mais visibilidade ao movimento e, por outro, prejudicavam a mobilidade urbana.

Embora as referidas ações tenham sido interpretadas negativamente pelos meios de comunicação e pelos setores mais conservadores da sociedade, na sequência, as mesmas surtiram efeito, pois o movimento ganhou apoio da população, conseguindo reverter a pauta da grande imprensa. A partir de então, os membros do movimento puderam expor, através da mídia, suas fundamentações e justificativas, inclusive com direito de resposta ao radialista no seu próprio programa. Isso possibilitou que o Ministério Público e o Legislativo tomassem conhecimento das denúncias de violação de direitos e de operações urbanas consorciadas sem a participação popular, como determina a Lei 10.257/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Atualmente a Prefeitura de Belo Horizonte perdeu o controle e a ocupação está muito maior, atingindo a divisa com outro município. Passou então para a competência do Governo do Estado, que, empossado em dezembro de 2014, passou a negociar com o Ministério das Cidades, alternativas viáveis, ou seja, acolheu a demanda em sua agenda prioritária.

Contudo os ocupantes da Região da Isidora não conseguem estabelecer diálogo resolutivo, no sentido de garantir uma negociação que atenda aos seus interesses, com a Prefeitura de Belo Horizonte. Esta, por sua vez, entrou com um pedido de reintegração de posse, no Poder Judiciário, e o mandato de desocupação da área está prestes a acontecer. A partir desses fatos, novas negociações passam a se processar, tendo em vista o cumprimento da função social daquela área.

Com base na aplicação dos três IMOs: Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP), Metodologia de Análise de Políticas (MAP) e

Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) (DAGNINO & COSTA, 2014), pode-se não apenas conhecer a realidade social, política e econômica da região da Isidora em Belo Horizonte, Minas Gerais, mas também propor à gestão pública, por meio da construção do mapa cognitivo e de sua cadeia de causalidade, representada no fluxograma explicativo, destacados nos nós estratégicos, ações que têm em vista solucionar os problemas de ocupações precárias em áreas de vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. O Poder simbólico. Tradução: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

Costa, Greiner; Dagnino, Renato (Orgs.). Gestão estratégica em políticas públicas. Campinas/SP: Editora Alínea, 2014.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde. Os enfoques para o estudo das políticas públicas e o gestor público. In: DAGNINO, R. et all. Apostilas do Curso de Gestão Estratégica Pública para Governantes. Programa de Gestão Estratégica Pública da Unicamp. São Paulo, Campinas, 2006.

KARL, Marx; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. Estud. av., São Paulo, v. 17, n. 48, Aug. 2003.

O'DONNELL, Guillermo. "Anotações para uma Teoria do Estado (II e II)". Dados, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Iuperj, 1980.

SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo: Contexto, 2002.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: Fundamentos para sociologia compreensiva. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

CAPÍTULO IX

EPIDEMIA DE DENGUE EM CAMPINAS-SP

Jânio Ribeiro
Márcia Silva Loureiro
Mirlla Karoline Costa Silva
Orientador: Eduardo José Grin

INTRODUÇÃO

Esse trabalho visa discutir o alto índice de casos de dengue em Campinas, no estado de São Paulo. A dengue é considerada um dos principais problemas de saúde pública do mundo, visto que, apesar dos esforços já realizados para combater a doença causada pelo mosquito *Aedes Aegypti*, os índices ainda são altos, levando a um aumento de demanda nos serviços de saúde e registros de óbitos. Vale ressaltar ainda que existe uma complexidade de fatores, o que faz pensar que a saúde, por si só, não apresentará resultados satisfatórios. Isso porque o desenvolvimento dos grandes centros urbanos do país, que resultou numa grande deficiência em termos estruturais, como é o caso do saneamento básico, favorece a proliferação do vetor da dengue. Para tanto, faz-se necessário articular ações tanto no que se refere aos setores governamentais quanto a setores da sociedade, sendo ela organizada ou não, cumprindo assim um dos princípios do SUS que é a participação da comunidade, definido na Lei Federal 8.080 e complementada na Lei Federal 8.142 que cria as instâncias para a participação da comunidade, através das Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde.

Assim sendo, o presente trabalho propõe discutir as estratégias utilizadas para combater a dengue de forma efetiva e as possíveis ações a serem im-

plantadas partindo de um ponto de vista da prevenção da saúde e buscando a promoção da saúde, e que para alcançar tal objetivo deve-se desprender do modelo assistencial imposto nos anos 1970, em que as ações curativas eram predominantes. Com a Reforma Sanitária no contexto Brasileiro, buscaram-se condições de planejamento urbano, valorização da higiene e da saúde pública, dentre outros fatores contribuintes para uma melhoria na qualidade de vida das populações. Mas ainda existe ineficácia de políticas públicas de saúde no que se refere ao controle dos vetores, que dentre os motivos estão o descaso do poder público, bem como a carência de recursos financeiros.

ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

No mundo, a dengue é um dos principais problemas de saúde pública. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que entre 50 a 100 milhões de pessoas se infectem anualmente em mais de 100 países, de todos os continentes, exceto a Europa.

Segundo dados mundiais do Ministério da Saúde, cerca de 550 mil doentes necessitam de hospitalização e 20 mil morrem em consequência da dengue.

Em nosso país, as condições socioambientais favoráveis à expansão do *Aedes Aegypti* permitiram a disseminação do vetor desde sua reintrodução, em 1976, e o avanço da doença. De acordo com o Ministério da Saúde, essa reintrodução não conseguiu ser controlada com os métodos tradicionalmente empregados no combate às doenças transmitidas por vetores no Brasil e no continente. Programa essencialmente centrados no combate químico, com baixíssima ou mesmo nenhuma participação da comunidade, sem integração intersetorial e com pequena utilização do instrumental epidemiológico, mostraram-se incapazes de conter um vetor com altíssima capacidade de adaptação ao novo ambiente criado pela urbanização acelerada e pelos novos hábitos.

Diante dos estudos feitos até o momento, identificamos que o Estado brasileiro tem sido formatado historicamente apenas para reproduzir as desigualdades da relação entre os que possuem os meios de produção e aqueles que vendem sua força de trabalho. A transformação do Estado her-

dado para o Estado necessário, já iniciado pelo Governo Lula a partir de 2002, requer seu aprofundamento na transformação e na compreensão da administração estatal e sua interface com a sociedade.

Neste sentido, a dengue, que é um dos principais problemas de saúde pública no mundo e que tem atingido o Brasil de forma avassaladora nos últimos anos, nos parece um grande desafio diante do enfrentamento da doença e da complexidade dos fatores que ocasionam a sua expansão no país, portanto um paradigma de Sistema inserido por força da Constituição Federal de 1988 entre as atribuições do Estado, muito exemplar para a análise e aplicação das metodologias neste curso apresentadas.

Alguns nós explicativos para serem analisados são: população despreparada para ações preventivas; descuido do poder público no combate aos focos do mosquito; baixo investimento na saúde pública; hospitais e unidades de prontos atendimentos lotados e mal preparados para enfrentar a situação; saneamento básico precário; número insuficiente de médicos e enfermeiros; filas de espera com média de 18 horas para atendimento; imóveis abandonados com criadouros; terrenos baldios com acúmulo de lixo; déficit de Agentes de Controle Ambiental (ACA); escassez de Agentes Comunitários de Saúde (ACS); Inexistência de recursos básicos para o combate à dengue; e descaso com as regiões periféricas.

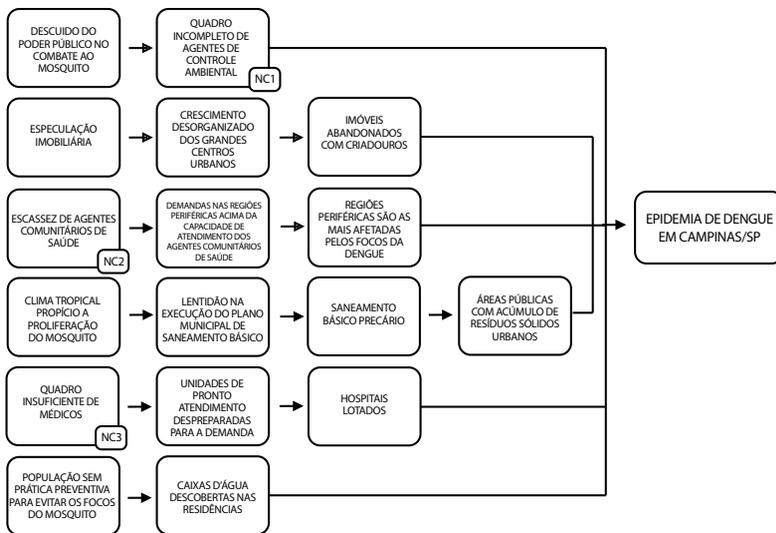
Como sabemos, o SUS surge a partir de Mobilização Social nos anos 1980, se consolida programaticamente na Constituição Federal de 1988 e desde então tem sido implantado sob disputas de interesses, de métodos gerenciais nos três níveis do Estado. Neste sentido, a Saúde Pública no Brasil, ainda que tenha fundamentos definidos, está continuamente sendo reconstruída e reelaborada. O setor saúde, por si só, não tem como resolver a complexidade dos fatores que favorecem a proliferação do vetor da dengue, o mosquito *Aedes Aegypti*. A rápida urbanização do país gerou déficits nas estruturas de saneamento básico, o que, por sua vez, favoreceu o aumento de criadouros do vetor. O trânsito de pessoas e veículos terrestres, aéreos e aquáticos é cada dia mais intenso e rápido. Promover ações articuladas, tanto no âmbito governamental como junto à sociedade organizada ou não, é caminho a ser trilhado na busca de soluções.

Os atores Sociais envolvidos nesta disputa de forma e de interesses são: Usuários (Cidadãos), Servidores de Saúde, população brasileira (opinião pública), Gestores Municipais, Estaduais e Nacional, Pesquisadores, docentes, funcionários, Meios de Comunicação, Gestores Privados que querem vender seus serviços, movimentos de saúde.

1.1 FLUXOGRAMA

Problema: Epidemia de Dengue em Campinas-SP

Ator: Prefeito Municipal



NÓS EXPLICATIVOS

NE1 – Descuido do poder público no combate aos focos do mosquito

2.1 Comentários analítico-conceituais sobre nós explicativos

Impedir a transmissão da dengue combatendo os focos do mosquito requer não apenas a atenção do poder público, mas esforços integrados e

uma visão global do problema de saúde pública, movimentado a sociedade como um todo, conscientizando e envolvendo dirigentes políticos, rede escolar, mídia, igrejas, instituições ambientais, representações comunitárias, lideranças diversas etc. Medidas de combate à dengue devem ser exercidas de forma efetiva, contínua e com responsabilidade, no entanto as denúncias relacionadas à dengue que foram feitas pelo telefone 156 da Prefeitura, em Campinas (SP), teve aumento de 37% entre janeiro e julho, segundo balanço da Secretaria de Serviços Públicos. No período foram 4.312 queixas, incluindo alertas sobre criadouros do mosquito transmissor e solicitações de limpeza. O tempo para respostas efetivas do poder público municipal, entretanto, foi alvo de críticas, pois a população não era atendida em grande parte dos casos. O vereador Pedro Tourinho (PT), líder do partido na Câmara de Campinas, propôs a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar as causas da maior epidemia de dengue da história da cidade, segundo ele, grande parte do Plano Municipal da Dengue não foi executado no tempo hábil para evitar a epidemia. Foi o caso da contratação de servidores, aquisição de equipamentos e de veículos coletores de materiais e entulho.

NE2-NC1 – Quadro incompleto de Agentes de Controle Ambiental (ACA)

Campinas atingiu no ano de 2014 um déficit de 300 agentes de controle ambiental, profissionais que realizam no município o trabalho de combate a doenças transmitidas por vetores como o *Aedes Aegypti*. Os profissionais são responsáveis por fiscalizar e orientar a população para evitar criadouros do mosquito transmissor da dengue. O cálculo é feito de acordo com recomendação do Ministério da Saúde, que preconiza que os municípios tenham um agente de saúde para cada 800 a 1 mil imóveis. Além do número correspondente de profissionais, o Ministério informa que é imprescindível o gestor disponibilizar materiais de trabalho e que haja um supervisor de campo para cada grupo de dez agentes. A diretora da Vigilância em Saúde de Campinas alegou que o déficit de agentes de controle ambiental foi consequência de uma quebra de continuidade no serviço desde

2012, quando se encerrou o contrato com o Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira. No convênio, eram 127 funcionários terceirizados que realizavam o serviço. No entanto, este déficit de profissionais contribuiu para um aumento significativo de números de casos em todas as regiões do município. O número reduzido de trabalhadores, o descaso do atual governo com a dengue se manifestou também de outras formas. Desde 2012, a já desfalcada equipe de ACA não tem realizado uma de suas principais atividades, a vedação de caixas d'água, por não dispor de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) adequados para o trabalho em altura.

NE3 – Especulação Imobiliária

O elevado preço do aluguel em Campinas (SP) tem sido apontado como um dos principais motivos para o aumento no número de falências de estabelecimentos comerciais na cidade e imóveis fechados. Segundo a Associação Comercial e Industrial de Campinas (ACIC) foram 430 lojas fechadas no primeiro semestre de 2014, contra 387 em igual período em 2013.

NE4 – Crescimento desorganizado dos grandes centros urbanos

A forma como a dengue se expandiu nas Américas e no Brasil são similares. Na maioria dos casos, é atribuído ao modelo de crescimento econômico implementado na região e caracterizado pelo crescimento desorganizado dos centros urbanos, que com essa rápida urbanização acabou gerando déficits nas estruturas de saneamento básico, o que, por sua vez, favoreceu o aumento de criadouros do vetor. Além do trânsito de pessoas e veículos terrestre, aéreo e aquático que a cada dia está mais intenso, também nos leva pensar que o setor saúde, por si só, não tem como resolver a complexidade dos fatores que favorecem a proliferação do mosquito *Aedes Aegypti*, causador da dengue. É de grande necessidade envolver outros setores da administração de um município, a exemplo da limpeza urbana, abastecimento de água, saneamento, educação e turismo, entre outros.

NE5 – Imóveis abandonados com criadouros

O último Censo da cidade, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, aponta para 26.677 imóveis vazios na cidade de Campinas. Largados, os imóveis se tornam abrigo para moradores de rua e usuários de drogas, terreno perfeito para o esconderijo de criminosos; mas o que mais assustou moradores do município e da região foi a descoberta do lixo e dos entulhos acumulados em vários deles, casos como o de mansões com piscinas sem manutenção constante há mais de 15 anos chocou e causou pânico em moradores, ficando conhecidas como “casas-fantasma”, pois imóveis de alto padrão com piscinas abandonadas reúnem condições ideais para serem criadouros do *Aedes Aegypti*. Em grande parte, a Prefeitura de Campinas é omissa em não vistoriar os imóveis abandonados, uma vez que através de denúncias são noticiadas e mesmo assim a Administração, mesmo que possuindo a liminar concedida pela Justiça que permite a entrada em residências abandonadas ou desocupadas, não a faz de imediato, e com isso quem paga é a população que sofre as consequências. Sem a efetividade e a fiscalização do poder público contra esses proprietários irresponsáveis, a cidade tende a se tornar um risco muito grande à humanidade, o interesse particular não pode sobrepor ao coletivo.

NE6 – NC2 – Escassez de Agentes Comunitários de Saúde (ACS)

Os ACS são a principal ligação entre a rede de saúde e a população, responsáveis principalmente pelo trabalho educativo. Enquanto os ACA fazem o trabalho mais operacional, de remoção dos criadouros do mosquito, atuam de forma articulada com a equipe de controle ambiental, com as atribuições de encaminhar os casos suspeitos de dengue às Unidades Atenção Primária em Saúde (APS). De acordo com as orientações da Secretaria Municipal de Saúde, Campinas atingiu no ano de 2014 um déficit de 300 agentes, porém o fórum popular de saúde alega que um município como Campinas, que tem cerca de 1.100.000 habitantes, deveria ter pelo menos 1.400 Agentes Comunitários de Saúde, para que cada um

deles fosse responsável por uma região com 750 pessoas. O cálculo é feito de acordo com recomendação do Ministério da Saúde, que preconiza que os municípios tenham um agente de saúde para cada 800 a 1 mil imóveis. Além do número correspondente de profissionais, o Ministério informa que é imprescindível o gestor disponibilizar materiais de trabalho e que haja um supervisor de campo para cada grupo de dez agentes. A diretora da Vigilância em Saúde em Campinas alegou que o déficit de agentes de controle da saúde foi consequência de uma quebra de continuidade no serviço desde 2012, quando se encerrou o contrato com o Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira. No convênio, eram 127 funcionários terceirizados que realizavam o serviço. No entanto este déficit de profissionais contribuiu para um aumento significativo de números de casos em todas as regiões do município.

NE7 – Demanda nas regiões periféricas acima da capacidade de atendimentos dos (ACS)

O Programa Saúde da Família (PSF), criado em 1994 no Brasil, surgiu como proposta aos municípios para implementar a atenção básica e tem suas bases no Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs), institucionalizado pelo Ministério da Saúde em 1991. Com a expansão do PSF, o governo emitiu a Portaria Nº 648, de 28 de Março de 2006, em que foi estabelecido que o PSF é a estratégia prioritária do Ministério da Saúde para organizar a atenção básica, que tem como um dos seus fundamentos possibilitar o acesso universal e contínuo a serviços de saúde de qualidade, reafirmando os princípios básicos do SUS: universalização, equidade, descentralização, integralidade e participação da comunidade, mediante o cadastramento e a vinculação dos usuários. De acordo com a mesma portaria, cada equipe de ESF deve ser composta minimamente por: 1 médico, 1 enfermeiro, 1 auxiliar de enfermagem (ou técnico de enfermagem) e de 4 a 6 Agentes Comunitários de Saúde (ACS) que deve acompanhar em média de 3.450 pessoas (mínimo de 2.400 e máximo de 4.500).

Foi fundamentando na portaria acima citada, tendo como base as deliberações da 9ª Conferência Municipal de Saúde, que o Conselho

Municipal de Saúde de Campinas-SP fez uma moção, em que apela à Prefeitura Municipal de Campinas a criação de novos empregos de Agente Comunitário de Saúde, sendo de grande necessidade, pois foi identificado que algumas áreas do município, por ter aumentado, acabou comprometendo a cobertura dos ACS para realizar as ações preventivas de tais localidades.

NE8 – Regiões periféricas são as mais afetadas pelos focos da dengue

No Brasil, as periferias das grandes cidades registram grandes números de casos de doenças infecciosas e parasitárias em função das péssimas condições de higiene. A falta de água tratada e o deficiente sistema de esgoto nas regiões têm sido a causa de várias doenças, por exemplo: cólera, malária, diarreia, hanseníase e dengue.

Campinas tem o maior número de casos de dengue registrados nas regiões, os mesmos são registrados na região Noroeste da cidade, no Campo Grande. Bairros como o Jardim Florence, o Jardim Rossin registram juntos mais de mil casos, estas são consideradas regiões periféricas da cidade que sofrem com infraestrutura precária, falta de água, saneamento básico, unidades de saúde etc.

NE9 – Clima Tropical propício à proliferação do mosquito

É fato que doenças infecciosas causadas por vírus têm a questão ambiental como um de seus agravos no que se refere ao desenvolvimento e proliferação. No Brasil, devido seu clima há um favorecimento para o aparecimento de vetores.

Nas últimas duas décadas, a incidência de dengue nas Américas tem apresentado uma tendência ascendente, com mais de 30 países informando casos da doença, tendo picos epidêmicos cada vez maiores, em períodos que se repetem a cada 3-5 anos. Especificamente no Brasil, a primeira epidemia documentada em termos clínicos e laboratoriais ocorreu em

1981-1982, em Boa Vista (RR), causada pelos sorotipos 1 e 4 e, em 1986, ocorreram epidemias atingindo o Rio de Janeiro e algumas capitais da região Nordeste. Desde então, a dengue vem ocorrendo no Brasil de forma continuada, intercalando-se com a ocorrência de epidemias, geralmente associadas com a introdução de novos sorotipos em áreas anteriormente indenes e/ou alteração do sorotipo predominante.

O Ministério da Saúde reforça que durante os meses de março e abril as ações de vigilância nos municípios devem ser redobradas, isso porque nesses períodos considerados sazonais acontecem os maiores índices da dengue.

NE10 – Lentidão na execução do Plano Municipal de Saneamento Básico

De acordo com a Lei Federal nº 11.445/07, considera-se saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A universalização do acesso aos serviços é o grande desafio dos Governos Federal, Estadual e Municipal, para o maior benefício da população e proteção dos recursos ambientais.

O Diário Oficial do Município de Campinas apresentou, no dia 20 de dezembro de 2013, o decreto 18.199, que institui no município o Plano de Saneamento Básico. Tal decreto fez com que a cidade se enquadre entre um terço das cidades brasileiras que cumpriu a determinação do governo federal de elaborar e publicar o planejamento e o conjunto de ações previstas de saneamento básico que poderão chegar a toda a população em um prazo de 20 anos. Com isto, a partir de 2014, esse plano tornou-se requisito obrigatório para o município acessar os recursos federais que estejam destinados para este tipo de serviço.

No Brasil, uns dos problemas mais graves nas grandes periferias são justamente a falta do saneamento básico e é este um dos fatores mais importantes da saúde, porque de acordo com o meio onde vivem podem contrair e transmitir muitas doenças, inclusive, por exemplo, dengue, doenças respiratórias, vermes e tantas outras. Assim ao prover a água potável e algu-

mas condições de higiene, muitas doenças podem ser evitadas, diminuindo assim o custo com tratamentos.

NE11 – Saneamento básico precário

É sabido que investimentos em saneamento básico são decisivos na sociedade, já que cada R\$ 1 investido em saneamento equivale a uma economia de R\$ 4 na área de saúde, porque o saneamento básico representa medidas de prevenção. As precárias condições de vida de algumas áreas cobertas por centros de saúde de Campinas podem ser um dos principais fatores moduladores para maior incidência de dengue neste espaço intraurbano da cidade. As áreas cobertas por centros de saúde com maior risco relativo e com excesso de risco na porção norte da cidade são áreas com precárias condições de infraestrutura urbana, localizadas na divisa com o município de Sumaré, que apresenta também um histórico de altas taxas de incidência de dengue. A região sul da cidade é de urbanização recente, com áreas de invasão, grande concentração populacional, sua população apresenta baixos indicadores socioeconômicos e também é uma região com precárias condições de infraestrutura urbana, como saneamento básico, coleta de lixo, abastecimento de água etc.

NE12 – Áreas públicas com acúmulo de resíduos sólidos urbanos

A geração de resíduos vem tomando proporções crescentes e vem sendo reconhecida como um dos grandes problemas da humanidade. Campinas, com mais de um milhão de habitantes, vem enfrentando grandes problemas com o descarte de resíduos em qualquer região da cidade, o acúmulo de resíduos sólidos se tornou um cenário deplorável, o qual gera impacto tanto de ordem social, a exemplo de: acúmulo em vias públicas, a má destinação destes resíduos, surgimento de uma grande população “catadora”, etc., quanto de ordem ambiental, como: poluição do solo, do ar, dos lençóis freáticos, poluição visual, proliferação de macro e microvetores etc.

É importante lembrar que, para se reproduzir, o *Aedes Aegypti* utiliza todo tipo de recipiente que as pessoas costumam usar nas atividades do dia a dia. Esses recipientes costumam ser depositados a céu aberto, nos quintais das casas, em terrenos baldios e mesmo em lixões. Por essa razão, é necessário que as ações para o controle da dengue sejam feitas de maneira intersetorial, mas também a participação efetiva de cada morador, na eliminação dos criadouros já existentes, ou de possíveis locais para reprodução do mosquito, é de fundamental importância.

NC13-NC3 – Quadro insuficiente de médicos

Segundo o presidente do sindicato de Campinas, um pronto-socorro deve ter no mínimo cinco médicos clínico-gerais e três pediatras, porém, verifica-se que unidades médicas funcionam com dois clínicos e dois pediatras. A situação no quadro de profissionais faz com que as consultas sejam suspensas diariamente. Ainda de acordo com o presidente do sindicato, o quadro geral de funcionários dos PS está comprometido, já que o efetivo de enfermeiros atualmente é de cinco profissionais por plantão, que deveria operar com onze.

Os moradores que dependem do Sistema Único de Saúde (SUS) em Campinas têm de passar por um verdadeiro calvário para conseguir atendimento.

NE14 – Unidades de Pronto Atendimento despreparadas para a demanda

As Upas foram criadas no Brasil com o objetivo de atender demandas de urgência e emergência no sentido de desafogar os hospitais e dar mais agilidade e eficiência nos atendimentos. Funcionam 24 horas, todos os dias da semana, incluindo fins de semana e feriados.

Os casos que devem ser encaminhados às Upas são os considerados com alterações de plaquetas após exame realizado e que não obtiveram resultados satisfatórios no acompanhamento das Unidades Básicas de Saúde. Em casos de persistência dos sintomas, o paciente deve ser encaminhado ao hos-

pital. A rede deve estar fortalecida para dar assistência no atendimento de um paciente com doença. Todas as unidades de saúde estão aptas a realizar o diagnóstico, classificação de risco e acompanhamento, desde a atenção básica às unidades de média e alta complexidade, como foi colocado pelo atual Ministro da Saúde. Acontece que a população, por não ter conhecimento dos fluxos da rede de atenção à saúde, sempre recorrem aos Prontos Atendimentos e aos Hospitais por entender que pelo fato de o atendimento ser de 24 horas e da garantia do profissional médico, nesse nível de complexidade acaba recorrendo a tais unidades. Porém, muitas vezes esse aumento de demanda faz com que as filas nas Upas sejam enormes, causando impaciência nos usuários que reclamam da demora no atendimento, bem como provocando conflitos e até desestruturas emocionais dentro da equipe, que muitas vezes não sabem lidar com a situação e não priorizam os casos de acordo com a gravidade, de forma a organizar o serviço.

NE15 – Hospitais lotados

A cidade de Campinas fechou o ano de 2014 com 41.218 casos de dengue, a cidade registrou a maior epidemia de dengue de sua história, com nove mortes. A maior epidemia até então havia ocorrido em 2007, com 11.442 casos. Diante do quadro, os hospitais e unidades de prontos atendimentos permaneciam sempre abarrotados com doentes que sentiam as mesmas coisas, com a demora no atendimento, pacientes em desespero ao ver pessoas espalhadas, deitadas no chão, em muitos casos chegavam a voltar pra casa sem mesmo ser diagnosticada. Em geral as pessoas esperavam duas horas somente para fazer a triagem, outras duas horas para o atendimento médico e mais três horas para ser medicado. Com a superlotação de pacientes de Campinas, Vinhedo, Hortolândia, Indaiatuba e até de Louveira, procuram a Santa Casa de Valinhos para receber acolhimento e tratamento. A unidade teve um crescimento de aproximadamente 23% na procura em relação ao mesmo período do ano de 2014 e, desse aumento, 80% dos pacientes são de Campinas; mesmo lotado, o hospital de Valinhos atendeu os pacientes que buscavam assistência com mais agilidade que nas cidades de origem da quais se deslocavam.

Em geral, os hospitais públicos ou consorciados ao SUS e os de Campinas e região não são diferentes, não dão conta nem mesmo das demandas diárias, pois faltam médicos e sobram filas, faltam condições, remédios e sobram problemas de todas as ordens, isso se agrava e muito em casos de epidemias como a da dengue, portanto é necessário que os hospitais sejam mais bem equipados e seus profissionais qualificados para atender à demanda existente e dar conta em caso de epidemias como a da dengue e de outras.

NE16 – População sem prática preventiva para evitar os focos do mosquito

São vários os fatores que contribuem para a proliferação da dengue, no entanto cabe a todos(as) brasileiros(as) a prevenção à doença que está vinculada a mudanças de atitudes do cotidiano, entre outras precauções para evitar o acúmulo de água parada. Locais como caixas d'água, pratos para vasos de plantas, barris descobertos, por exemplo, são propícios para criadouros do mosquito hospedeiro, que além da dengue também é o transmissor da febre chikungunya. Lamentosamente os brasileiros ainda têm de conviver com uma doença cuja forma mais eficaz de combate está em medidas simples de profilaxia e saneamento básico. Combater o mosquito transmissor depende basicamente de manter locais limpos e sem águas paradas, criadouros perfeitos para os vetores da doença. Mesmo com todas as campanhas educativas, as pessoas ainda não assimilaram a responsabilidade individual.

NE17 – Caixas d'água descobertas nas residências

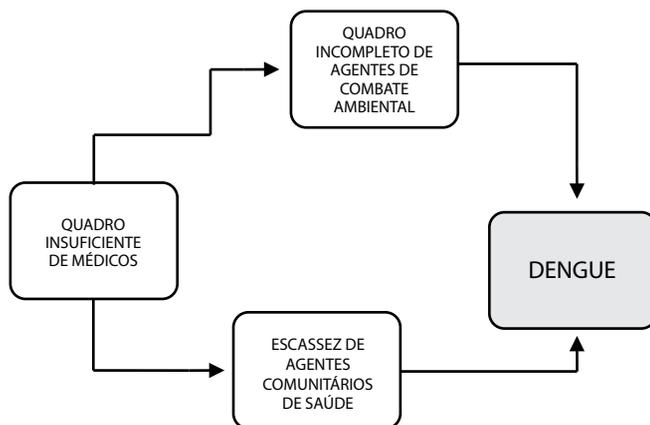
Uma maneira simples de prevenir a dengue é impedir que o mosquito se prolifere, sendo assim, interrompendo seu ciclo de reprodução para impedir que os ovos sejam depositados em locais com água limpa e parada, a exemplo de caixa d'água, faz-se necessário para combater o vetor.

Já foi mencionada a grande necessidade de a população participar das ações de combate ao mosquito e que, para que isso ocorra, as pessoas devam cons-

cientizar-se de sua responsabilidade individual, que muitas vezes não acontece de forma eficaz, o que leva a uma disseminação do número de casos de dengue. Por isso, as ações de controle devem ser fomentadas, o que não é uma tarefa tão simples de se fazer, tendo em vista que depende da participação popular e envolve mudanças de hábitos, o que nem sempre é fácil conseguir sem que haja um forte trabalho no sentido de sensibilizar a todos acerca do problema.

Devido à falta de água em algumas regiões, as pessoas acumulam água em casa e a estocagem inadequada pode ser um dos fatores que aumentam a proliferação do mosquito. Com isso, o Ministério da Saúde iniciou uma campanha em novembro de 2014 que tem como slogan: “O perigo aumentou. E a responsabilidade de todos também”, que além de orientar, reforça a participação da população de como evitar a proliferação dos mosquitos causadores das doenças e alerta sobre a gravidade das enfermidades.

ÁRVORE DO PROBLEMA



Nó Crítico	Ações	Resultado das ações
NC1 – Quadro incompleto de agentes de controle ambiental (ACA)	A 1.1 – Contratação, mediante concurso público, de no mínimo 300 Agentes de Controle Ambiental. A 1.2 – Elaboração do plano de prevenção e controle da dengue com ações Intersetoriais entre as secretarias visando o controle do vetor e a mobilização social.	Melhorar o trabalho operacional de remoção dos criadouros do mosquito, a fiscalização e orientação da população não permitindo o acúmulo de lixo na cidade. Expandir o número de trabalhadores para que haja cobertura de toda a cidade. Integrar a rede
NC2 – Escassez de agentes comunitários de saúde (ACS)	A 2.1 – Contratação mediante concurso público de no mínimo 300 Agentes Comunitários de Saúde. Capacitação das equipes das redes públicas de saúde no sentido de formar uma rede sensível e competente para suspeição, notificação, atendimento e acompanhamento dos pacientes. Capacitação, em parceria com a SUCEN, de equipes de trabalho de campo. A 2.2 – Reorganização interna dos Centros de Saúde mais afetados, para permitir maior agilidade na assistência aos casos; Reorganização do fluxo com o Laboratório Municipal, para permitir maior agilidade nos exames complementares para dengue (hemograma). A 2.3 – Formar equipes compostas por agentes de saúde para realizarem trabalho (casa a casa) de prevenção, conscientização, orientação sobre os cuidados que devem ser tomados e as principais formas de preveni-la.	Aumentar ligação entre a rede de saúde e a população Criar uma capacidade maior das Unidades de Atenção Primária em Saúde (APS) na Agilidade do atendimento Melhorar a qualidade do trabalho educativo com a população Ter todos os casos diagnosticados Redução da doença
NC3 – Quadro insuficiente de médicos	A 3.1 – Contratações mediante concurso público para suprir o quadro médico A 3.2 – Reorganização interna dos Centros de Saúde mais afetados, para permitir maior agilidade na assistência aos casos; Reorganização do fluxo com o Laboratório Municipal, para permitir maior agilidade nos exames complementares.	Diminuir a espera por atendimento Ter todos os casos diagnosticados

PLANO DE AÇÃO

NC1 – Quadro incompleto de agentes de controle ambiental (ACA)

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A 1.1. Contratação de no mínimo 300 Agentes de Controle Ambientais	Elaboração de Edital para realização do Concurso público; Aquisição de 30 Veículos para transporte; Aquisição de uniformes e Equipamentos de Proteção Individuais (EPI) adequados para o trabalho em altura. Treinar os Agentes e montar equipes para realizar inspeções nas várias regiões da cidade identificando focos da dengue, notificando os responsáveis para que se faça a limpeza dos estabelecimentos com foco e terrenos baldios, bem como orientando e conscientizando a sociedade.	Financeiro Humano	Janeiro a Maio Janeiro a Dezembro	Recursos Humanos da Secretaria de Saúde Secretaria de Saúde
A 1.2. Elaboração do plano de prevenção e controle da dengue com ações Intersetoriais entre as secretarias visando o controle do vetor e a mobilização social.	1.2.1 – Realização de um fluxograma do problema com todas as secretarias 1.2.2 – Aplicação do plano de prevenção de forma ordenada em todas as regiões do município	Espaço físico para reuniões Financeiro	Quatro encontros semanais no mês de Abril. Janeiro a Dezembro	Todos os Secretários Municipais Prefeitura Municipal

1. A Superintendência de Controle de Endemias (SUCEN) foi criada pelo Decreto-Lei nº 232, de 17.04.70, alterado pelo Decreto-Lei nº 238, de 30.04.70, e pela Lei nº 1804, de 18.10.78. É uma Autarquia vinculada à Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo pelo Decreto nº 46.063 e tem por finalidade promover o efetivo controle das doenças transmitidas por vetores e seus hospedeiros intermediários no Estado. Realiza pesquisas e atividades necessárias ao avanço científico e tecnológico cooperando técnica e financeiramente com os governos municipais (como executores das ações locais de controle) bem como os subsidiando no controle de artrópodes peçonhentos e incômodos e outros animais envolvidos na cadeia epidemiológica das doenças transmitidas por vetores.

NC2 – Escassez de agentes comunitários de saúde (ACS)

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A 1.1. Contratação mediante concurso público, de no mínimo 300 Agentes Comunitários de Saúde.	Elaboração de Edital para realização do Concurso público; Capacitação para os agentes contratados objetivando um trabalho de prevenção e educação para a população.	Financeiro Humano	Janeiro a Maio de 2015 Janeiro a Dezembro de 2015	Recursos Humanos da Secretaria de Saúde Secretaria de Saúde
A 1.2. Reorganização interna dos Centros de Saúde mais afetados, para permitir maior agilidade na assistência aos casos; • Reorganização do fluxo com o Laboratório Municipal, para permitir maior agilidade nos exames complementares para dengue (hemograma).	1.2.1- Elaborar em conjunto com os servidores um fluxograma para melhorar o atendimento	Espaço físico	Primeira quinzena de Março	Coordenador de Saúde Básica do Município
A 1.3. Formar equipes compostas por agentes de saúde para realizarem trabalho (casa a casa) de prevenção, conscientização, orientação sobre os cuidados que devem ser tomados e as principais formas de preveni-la.	1.2.2 - Elaborar o Fluxo de atendimento com laboratório visando agilizar os exames complementares	Humano Financeiro	Março 2015	Secretaria de Saúde

NC3 – Quadro insuficiente de médicos

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A 1.1. Contratações mediante concurso público para suprir o quadro médico	1.1.1 - Elaboração de edital e Realização de Concurso para contratação de 100 médicos para atuar nos Postos de Saúde e em Hospitais Públicos.	Financeiro	Março a Dezembro 2015	RH Secretaria de Saúde
A 1.2. Reorganização interna dos Centros de Saúde mais afetados, para permitir maior agilidade na assistência aos casos; Reorganização do fluxo com o Laboratório Municipal, para permitir maior agilidade nos exames complementares.	1.1.2 – Elaborar em conjunto com os servidores um fluxograma para melhorar o atendimento 1.2.2 - Elaborar o Fluxo de atendimento com laboratório visando agilizar os exames complementares	Espaço físico	Primeira quinzena de Abril	Diretor da Rede Básica de Saúde

ANÁLISE DE ATORES

Ação 1.1

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 Prefeitura Municipal	Orçamentário	Não priorização do quadro de funcionários	Efetivando as contratações e oferecendo incentivos	Deixando de cumprir o número estabelecido de funcionários	Monitorando e dialogando sobre a questão
A2 População	É a fonte causadora dos entulhos e lixos	Muitas vezes os lixos estão em locais fechados e de difícil acesso, locais trancados	Com uma cultura preventiva e reativa de juntar os bagulhos para o recolhimento e comunicar a Secretaria	Continuar gerando e resistindo a limpar seus terrenos baldios e imóveis	Através de intensas campanhas de conscientização

Ação 2.1

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 Prefeitura Municipal	Orçamentário	Não priorização do quadro de funcionários	Efetivando as contratações e oferecendo incentivos	Deixando de cumprir o número estabelecido de funcionários	Monitorando e dialogando sobre a questão
A2 – Secretaria de Educação	É responsável pela educação infantil e tem relação com as outras escolas	Muitas vezes tem um cronograma intenso a ser cumprido na sua atividade fim	Criando eventos, fomentando a questão, interagindo com a política de prevenção.	Ignorando a questão, não interagindo sistematicamente com os interesses da saúde	Enviando os cartazes de propaganda dos programas, bem como interagindo para as atividades conjuntas.
A3 População	É quem de fato tem o poder de promover a prevenção	Tem historicamente uma cultura de remediar, e não de prevenir, e outros vivem e condições de vulnerabilidade.	Promovendo a prevenção na sua casa e irradiando isso ao bairro e à comunidade	Não agindo preventivamente, não abrindo a casa para os agentes, mantendo imóveis com focos fechados.	Através da propaganda, dos eventos culturais e educacionais da casa promovidos pelos agentes.

Ação 3.1

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 Prefeitura Municipal	Orçamentário	Não priorização do quadro de funcionários	Efetivando as contratações e oferecendo incentivos	Deixando de cumprir o número estabelecido de funcionários	Monitorando e dialogando sobre a questão
Falta	Atende todos os pacientes e toda população (SUS) com suspeita de dengue	Muitas vezes estão superlotados e possui quadro de funcionários incompletos e sem motivação	Diagnosticando e notificando os casos	Ignorando a situação não atendendo a população com qualidade nem notificando os casos	Através da sistematização, coordenação e padronização dos atendimentos e encaminhamento das informações.
Falta	São quem de fato fazem a diferença nas Secretarias, nos Hospitais, nos Postos de Saúde.	Muitas vezes são pouco valorizados financeiramente e pessoalmente pelo cotidiano estressante das pressões em prestar atendimento	Cumprindo o compromisso, o horário, os regulamentos e as orientações e prestando um atendimento com motivação.	Não prestando efetivamente só serviço, não sistematizando as informações, sabotando completamente os sistemas.	Valorização Financeira, reconhecimento profissional e condições adequadas de trabalho.

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Sim, toda mudança gera uma reação; é possível que no início o trabalho diário dos agentes possa enfrentar resistência de alguns moradores, pois em muitos casos as pessoas não abrem a porta para os agentes alegando que estão ocupadas, ou então não acompanham as vistorias. Não basta receber bem os agentes: é fundamental seguir as recomendações passadas por eles e mantê-las no dia a dia, bem como o trabalho com ordem judicial abrir imóveis abandonados e fechados, mas isso logo será normalizado quando a prática se tornar rotineira.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	É possível que, em determinados focos de dengue, seja necessário requerer ação judicial para serem eliminados, ademais há na sociedade resistência às práticas preventivas, mas isso com tempo e prática deve ser superado.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O ponto fraco é a própria estrutura com sua prática de remediação x prevenção e sua competição desigual com a medicina privada, por isso há que se fazer uma defesa da gestão pública do SUS e dos métodos preventivos, bem como buscar recursos financeiros para aprimorar cada vez mais a gestão pública e eficiente do SUS. A escassez nas ações Intersetoriais, o que faz com que as ações tenham resultados fragmentados.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	É preciso equipes e secretarias motivadas e coordenadas para cumprir as tarefas e os cronogramas pré-estabelecidos, monitoramento e avaliação das ações e persistência diante das resistências encontradas.
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Os recursos ainda são insuficientes, principalmente quando se trata da destinação de recursos ao setor primário da atenção à saúde (que é quem se responsabiliza pelas ações de prevenção e promoção da saúde).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou problematizar a expansão do *Aedes Aegypti*, causador da dengue, em Campinas-SP. Neste sentido, buscamos explicar o problema partindo do pressuposto de que o descuido do poder público nos combates aos focos do mosquito, o gerenciamento ineficaz do quadro de agentes de controle ambiental e a escassez de Agentes Comunitários de Saúde dificultam o trabalho com resultados mais eficazes, sendo assim, pode-se pensar em ações a exemplo de rever a rotina de trabalho destes, criar protocolos de atendimento mais eficazes etc., pois são ações controláveis para combater esse problema.

Apesar dos esforços realizados pelo Ministério da Saúde no que se refere às campanhas educativas para combater os mosquitos, e todo histórico sobre a questão, pode-se perceber que os mesmos ainda são insuficientes, pois há uma grande dificuldade, principalmente por parte dos municípios, em articular as políticas públicas de forma a garantir resultados significativos. Além disso, apontamos para a falta de articulação sistêmica do poder público em envolver os diversos setores da sociedade no sentido de combater a epidemia, sobretudo de modo preventivo, destinando recursos para as equipes de atenção à saúde e investimento das ações preventivas, envolvendo, mobilizando a sociedade em relação ao comportamento preventivo diário para evitar focos do mosquito.

Há ainda uma cultura, tanto na sociedade quanto nos governos, do curativo, da reação, do remédio; os casos constantes de epidemias de dengue que atacam municípios diversos todos os anos no Brasil decorrem em consequência da aposta no modelo emergencial de saúde pública, além de questões estruturais como o sucateamento e a privatização de serviços de saúde e a mercantilização cada vez mais crescente da saúde como um produto, e não como um direito de prestação de serviço a ser exercido pelo Estado e praticado preventivamente pela população através do empoderamento, acesso a informações e práticas preventivas. Os gastos em hospitais e pronto atendimentos, muitas vezes privados, agravam e levam ao caos, com profissionais desmotivados em suas práticas mecanicistas, resultando num serviço de baixa qualidade.

Outro ponto refere-se à necessidade de uma maior participação da população: por mais que a Constituição Federal de 1988 garanta mecanismos de controle social e participação, como os Conselhos de Saúde, ainda assim é preciso uma consciência participativa. A dengue é um exemplo disso, pois decorre da omissão do poder público e da sociedade como um todo diante da coisa pública: da saúde coletiva. Afinal, simples ações do dia a dia podem garantir um controle em níveis aceitáveis capazes de impedir a proliferação da doença. No entanto, ainda é muito difícil que as pessoas assimilem suas responsabilidades, seus deveres e obrigações perante a coletividade.

Diante do que foi exposto, pensamos que, a partir do momento que as ações propostas neste trabalho forem implementadas, é possível obter resultados positivos no que se refere ao combate de uma epidemia de tamanha proporção como a dengue vem sendo no Brasil. Com isso, podemos afirmar que o ponto-chave está na promoção das ações articuladas, tanto no âmbito governamental como junto à sociedade organizada ou não, sendo este o caminho a ser trilhado na busca de soluções.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2014.

_____. Ministério da Saúde. Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br/pesquisa/ebooks/363617.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Vigilância em Saúde: dengue, esquistossomose, hanseníase, malária, tracoma e tuberculose. 2.ed. rev. Brasília, 2008.

_____. Presidência da República. Lei Federal nº 11.445/07. Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 27 mar. 2015.

CARTILHA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha_vigilancia.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Saúde. Disponível em: <<http://www.saude.sp.gov.br/sucen-superintendencia-de-controle-deendemias/apresentacao/sobre-a-sucen>>. Acesso em: 21 fev. 2015.

CAPÍTULO X

DIFICULDADE DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA LIXO POR COMIDA (LPC)

Daniel Raony Potiguara Neves do Valle
Igor Paes Nunes Sardinha
Luciano Chaves Leal
Magnun de Souza Assumpção Amado
Manoel Saraiva da Silva Júnior
Orientadora: Denise de Paulo Pacheco

APRESENTAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Estudar medidas e ações que possam vencer as dificuldades na implantação do Programa Lixo por Comida (LPC) no município de Macaé-RJ foi o problema escolhido pelo grupo para elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). A escolha se deu por uma série de fatores importantes que guardam relações diretas com tudo o que foi tratado até aqui no curso.

A primeira grande e importante questão refere-se ao programa em si: o Programa Lixo por Comida pode, sem sombra de dúvidas, ser classificado como um conjunto de medidas criativas, inovadoras e de claro perfil progressista e de esquerda, partindo do princípio de articular-se com atores sociais excluídos e subjugados objetivando gerar consciência, iniciativa, liderança e avanços sociais.

No mesmo programa, busca-se aliar o fomento a agricultura familiar, a consciência ambiental e as consequentes ações sustentáveis, além de um incremento na renda dos moradores das regiões alvo do programa.

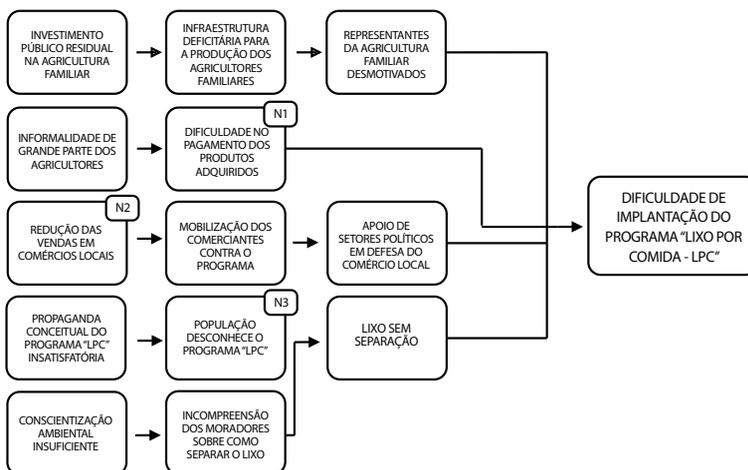
Resumindo: primeiro o poder público mobiliza a comunidade com as informações sobre como participar do programa; em seguida, promove ações

de conscientização ambiental, principalmente no que tange à separação do lixo para a coleta seletiva; o passo subsequente é a troca do lixo recolhido e separado, corretamente pela população, por alimentos hortifrutigranjeiros cultivados pelos pequenos agricultores da zona rural do município.

Obviamente que um programa intersetorial dessa magnitude terá alguns importantes desafios para que consiga ser implantado. O agricultor familiar tem condições de produzir uma quantidade suficiente para o funcionamento do programa? Como criar regras capazes ao seu funcionamento sem prejudicar o comerciante do bairro, que pode ver seu movimento diminuído, já que o produto que vende pode ser agora adquirido pelo morador através da troca do seu lixo? Como vencer a informalidade dos agricultores que impede a relação formal com o Poder Público? Será exatamente utilizando todos os instrumentos de análise e resolução de problemas obtidos através do curso que buscaremos desatar todos esses nós e, conseqüentemente, um meio de viabilizar a execução desse importante programa no município.

1.1 FLUXOGRAMA

Problema: Dificuldade de implantação do programa Lixo Por Comida (LPC)
 Ator: Comissão Gestora do Programa Lixo Por Comida (LPC) da Prefeitura Municipal de Macaé-RJ



COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

Quando há um levantamento de diagnóstico da situação em que se encontra a administração pública como um todo, nos deparamos com diversas situações-problemas que devem ser priorizadas para o bom andamento da gestão pública. Tendo isso em mente, faz-se necessário realizar o que Sylvia Constant Vergara chama de “consciência de prioridades”, analisando e concentrando os esforços hierarquicamente na resolução dos problemas enfrentados. Após a priorização, devemos, juntamente com todos os atores envolvidos, propor a solução daquela situação-problema. Para isso entendemos como fundamental a utilização da metodologia de diagnóstico de situações (MDS).

Primeiramente os atores envolvidos devem fazer o levantamento das causas (e efeitos) que geram aquela situação-problema de maneira clara e objetiva. As diversas causas são os “nós explicativos” que devem chegar até a causa primária da situação-problema e serem externados através de um fluxograma capaz de analisar todos os pontos e relações de causalidade entre elas, dentro da ordem de plausibilidade que cria a cadeia causal do fluxograma.

É na construção do fluxograma dos nós explicativos que o ator social ou político declarante verifica os aspectos da realidade que ele considera inadequados aos seus padrões normativos e definirá os nós estratégicos que comporão a árvore do problema.

Na elaboração do fluxograma para o diagnóstico do problema referente à dificuldade de implantação do Programa Lixo por Comida no município de Macaé-RJ, foram levantados 13 nós explicativos:

Investimento público residual na Agricultura Familiar – O município de Macaé tem sua economia voltada essencialmente para o mercado petrolífero brasileiro e infelizmente pouco investe na diversificação da sua economia. Uma das áreas mais afetadas é o da agricultura familiar. Apesar do potencial econômico e de uma geografia e hidrografia privilegiadas, são irrisórios os valores investidos na agricultura, restringindo-se somente aos investimentos já repassados pelo governo federal para o setor.

Infraestrutura deficitária para produção dos agricultores familiares – Com o baixo investimento público e o incentivo à agricultura no município de Macaé, a realidade da infraestrutura faz com que tanto a produção quanto o escoamento dos produtos sejam afetados. Equipamentos, estudos, técnicas, estradas vicinais, apoio logístico são necessidades reais dos agricultores familiares.

Representantes da Agricultura Familiar desmotivados – Com a estrutura deficitária e os investimentos precários, há uma clara desmotivação do agricultor familiar. Mesmo tendo uma terra fértil e uma alta capacidade de produção, encontram-se desmotivados em continuar suas atividades e acabam buscando espaço em outros setores da economia, fora do eixo rural e do interior do município, fazendo com que a produção de alimentos da região fique abaixo da capacidade de absorção dos alimentos produzidos.

Informalidade de grande parte dos agricultores – Muitos agricultores familiares do município de Macaé ainda não se encontram devidamente registrados e formalizados de modo a garantir todas as condicionantes necessárias para formalização e contratação com o poder público.

Dificuldade no pagamento dos produtos adquiridos – Com a informalidade dos agricultores familiares do município, torna-se difícil ao poder público o pagamento de produtos agrícolas de acordo com todas as condicionantes estabelecidas por lei e pelos órgãos de fiscalização e controle.

Redução das vendas em comércios locais – O impacto na economia local da distribuição de alimentos transferidos à população afetará diretamente os comerciantes locais e tende a reduzir o volume de vendas e os lucros dos comerciantes que trabalham especificamente com os alimentos hortifrutigranjeiros.

Mobilização dos comerciantes contra o programa – Diante da redução das vendas dos comerciantes locais e a insatisfação com a implantação do programa, a reunião dos comerciantes fazendo pressão contra a implantação tem grande potencial de influência na comunidade contemplada.

Apoio de setores políticos em defesa do comércio local – A união dos comerciantes locais pode atrair interesses políticos contrários à implantação do Programa Lixo por Comida, especialmente preocupados com o

impacto positivo que o programa poderá atrair para o governo que implementar a proposta. A aproximação com os setores políticos tende a ser formulado pelo questionamento da eficácia do programa junto à classe política nos espaços de discussão como a Câmara Municipal.

Propaganda conceitual do Programa Lixo por Comida insatisfatória – A formulação conceitual de um programa de alta complexidade como o LPC diante uma série de informações necessárias ao entendimento da população sobre os mecanismos de troca, informações essenciais, procedimentos técnicos, conscientização ambiental, entre outras, tendem a dificultar o sucesso da proposta.

População desconhece o Programa Lixo por Comida – O fato de o Programa LPC ter como beneficiários uma população com pouco acesso às mídias jornalísticas e informações institucionais faz com que o seu sucesso seja prejudicado. A população desconhece toda complexidade aparente do programa, gerando insegurança na participação da parcela dos beneficiários que o programa busca atender.

Lixo sem separação – O município de Macaé não possui a coleta seletiva do lixo. Aliado a isso, não há uma campanha de conscientização ambiental que faça com que a população faça naturalmente a separação do lixo. O Programa Lixo por Comida que funcionará como incentivador da separação do lixo precisa ser conhecido por toda a sociedade.

Conscientização ambiental insuficiente – As políticas públicas de conscientização ambiental no município de Macaé não suprem as necessidades impostas. No que tange à questão do lixo, a sociedade como um todo não tem a cultura da coleta seletiva. Nem mesmo nos espaços públicos e na rede municipal de Educação é realizada uma proposta eficiente de conscientização, o que dificulta a implantação de projetos que tenham a coleta seletiva como objetivo.

Incompreensão dos moradores sobre como separar o lixo – Além da insuficiência de políticas públicas de conscientização ambiental, o poder público não oferece à sociedade, especialmente às comunidades contempladas pelo Programa Lixo por Comida, os materiais necessários para facilitar a separação do lixo. Sacolas, identificação de lixeiras, orientações

que facilitem o acesso às medidas de conscientização e de separação do lixo da forma correta.

Análise dos Nós Estratégicos

A partir da elaboração dos nós explicativos e a criação de uma cadeia causal entre elas, surge uma nova análise que se constitui nos nós estratégicos. Dentro de uma análise mais aprofundada, são causas definidas pelo autor que satisfazem igualmente as condições dos nós explicativos, mas que também exercem impacto sobre o problema, de forma a cumprir sua resolubilidade.

Desta forma, o ator não tem a obrigação de atuar causa a causa, mas de modo prático e efetivo na resolução do problema tratar de diagnosticar os nós estratégicos que desencadearão tal solução.

A terceira análise a ser feita deverá ser o julgamento preliminar de sua viabilidade política e da relação custo-benefício político, agindo como centro oportuno de ação política. Cumprido esses três condicionantes, um nó explicativo é considerado nó estratégico.

Ao fazer a análise do Fluxograma, os atores envolvidos na solução dos problemas enfrentados, na implementação do Programa Lixo por Comida, fizeram um levantamento das causas que geram a situação-problema de maneira clara e objetiva através dos nós explicativos. A partir daí foram diagnosticados três nós estratégicos que devem chegar até a causa primária da situação-problema e garantir o objetivo final deste trabalho.

Destacamos como nós estratégicos a dificuldade no pagamento dos produtos adquiridos pelo Programa LPC; a redução de vendas nos comércios locais onde o LPC será implementado; e o próprio desconhecimento da população sobre o programa.

NE1 – Dificuldade no pagamento dos produtos adquiridos

Em todo o Brasil, muitos brasileiros trabalham na atualidade sem qualquer vínculo ou direito trabalhista e proteção social. São os infor-

mais. Mesmo com o desenvolvimento nos indicadores do mercado de trabalho, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta índices alarmantes sobre a informalidade, que representa cerca de 50% dos trabalhadores do país.

Esses dados servem para demonstrar a enorme dificuldade da sociedade em legalizar documentação básica para qualquer tipo de trabalho em qualquer ramo da atividade humana.

Através dessas e tantas outras experiências e pesquisas, constata-se que trabalhar com agricultura familiar será sem dúvida alguma um grande desafio, principalmente, no que diz respeito à legalização dos produtores que, em sua grande maioria, não possuem documentação pessoal necessária menos ainda uma representação jurídica.

A falta desses pré-requisitos dificulta os avanços do Programa Lixo Por Comida, no que tange ao cadastro dos agricultores familiares que, em grande parte, possuem documentação insuficiente e avariada com os maus-tratos do tempo.

Com isso, a viabilização dos recursos necessários para os primeiros investimentos e os pagamentos pelas vendas de seus produtos ao poder público poderá sofrer atrasos e até mesmo a desistência de alguns agricultores caso não consigam comprovar documentação para iniciar os primeiros passos do projeto.

Portanto, um dos desafios para que o projeto inicie em boas condições de desenvolvimento será a organização de um plano de ação que faça uma triagem dos futuros fornecedores da agricultura familiar, assim como a verificação das necessidades que cada um terá em relação à documentação e ajudar na resolução dessa problemática que poderá ser realizada, em sua maioria, em um médio prazo de tempo.

NE2 – Redução das vendas em comércios locais

Em uma cidade como Macaé, que possui quase duzentos e quarenta mil habitantes, um dos quadros mais comuns observado no comércio local são pequenos comerciantes desenvolvendo seus negócios em bairros populosos, ou mesmo no centro da cidade, por agrupar uma grande circulação de cidadãos durante a maior parte do dia.

Tais comerciantes possuem um bom relacionamento com produtores hortifrutigranjeiros locais e, com isso, conseguem estabelecer valores de venda condizentes com seus consumidores, alcançando uma clientela bastante consistente no que tange à sazonalidade da procura em seus pequenos comércios.

Essa consistência leva a certa estabilidade de vendas que poderia ser alterada caso o Programa Lixo por Comida assumisse realmente o protagonismo de suas ações em relação à compra dos produtores locais e repasse àqueles que aderissem ao projeto. Portanto, aquelas pessoas que compravam seus alimentos nos comércios locais procurariam trocar seus lixos por comida, esvaziando os pontos de vendas e aumentando a procura pelo projeto LPC.

Com isso, uma problemática poderá surgir de imediato com a implementação do LPC, a redução das vendas dos produtos hortifrutigranjeiros nos comércios locais, baixando suas vendas e diminuindo seus lucros.

Daí, além da inflação em alta no país, elevando os custos e alterando a saúde financeira dos pequenos empreendedores, uma crise pode ser alavancada e estabelecer o enfraquecimento do mercado local e que, em alguns casos, poderia até forçar o fechamento de suas portas.

NE3 – População desconhece o programa Lixo por Comida

Será preciso desenvolver um planejamento de comunicação que chame atenção da população que ainda não conhece o programa social, visando ganhar adesão dos munícipes rapidamente.

O desenvolvimento do projeto LPC deve prever uma mobilização social que será um desafio permanente para o qual serão canalizados alguns esforços.

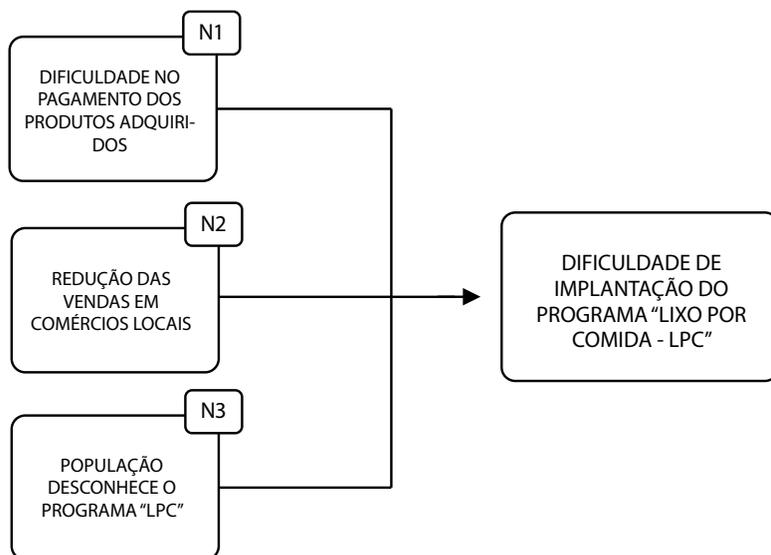
No que se refere à propaganda como fator preponderante para a tarefa de tornar conhecido o programa LPC, o setor de comunicação desenvolverá modelos de planejamento e execução de ações comunicativas que sirvam para chamar atenção ao projeto e do seu alcance social: criando condições de participação, mantendo a população e os agricultores engajados e participativos em todo o processo.

Compreendendo o caráter aberto e dinâmico, o processo comunicacional, mais do que informar, terá por tarefa criar uma interação própria entre o projeto LPC e seus públicos através do compartilhamento de sentidos e de valores.

Outra meta também a ser alcançada será a de criar e fortalecer os vínculos do poder público com a comunidade, promovendo a aproximação destes através de ouvidoria, para que possam ser capazes de tomar iniciativas espontâneas e de contribuir na causa dentro de suas possibilidades.

Satisfazendo essas primeiras iniciativas comunicacionais, o programa Lixo por Comida ganhará visibilidade e alcançará, em curto prazo, as ruas e a simpatia dos interessados em promover ações de melhoria para o ambiente e suas próprias vidas.

ÁRVORE DO PROBLEMA



3.1. Árvore do problema

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 – Dificuldade no pagamento dos produtos adquiridos	A1.1 – Fomentar a criação de cooperativa entre agricultores familiares. A1.2 – Criar comissão para orientação e auxílio na qualificação como microempreendedor individual	R1.1 – Viabilizar o pagamento de verba pública aos agricultores familiares definidos como microempreendedores individuais e cooperados beneficiados pelo Programa Lixo por Comida. R1.2 – Incentivar a Economia Solidária entre os agricultores familiares no município. R1.3 – Aquisição mínima de 70% dos produtos produzidos pelos agricultores familiares de Macaé.
NE2 – Redução de vendas em comércio locais	A2.1 – Criar “Moeda Social” para uso no comércio local que troque o lixo pela moeda A2.2 – Cadastrar comerciantes locais que tenham como objeto de venda produtos hortifrutigranjeiros	R2.1 – Viabilizar a saúde financeira de comércios já existentes em comunidades beneficiadas pelo PLC. R2.2 – Fomentar a economia nos bairros carentes beneficiados pelo PLC. R2.3 – Utilização de toda verba garantida com a venda do lixo reciclável e destinados ao PLC. R2.4 – Aumentar no mínimo de 25% o poder de compra dos beneficiados num período de 04 anos.
NE3 – População desconhece o Programa Lixo por Comida	A3.1 – Oferecer campanha de conscientização de programa nos meios de comunicação. A3.2 – Direcionar agentes no bairro para visitas domésticas A3.3 – Realizar audiências públicas e reuniões.	R3.1 – Tornar o PLC de conhecimento público da população macaense. R3.2 – Informar os beneficiados das vantagens sociais e ambientais do PLC. R3.3 – Garantir a participação mínima de 75% dos moradores das comunidades beneficiadas num período de 04 anos.

PLANO DE AÇÃO

NE1 – Dificuldade no pagamento dos produtos adquiridos

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A1.1 – Fomentar a criação de cooperativa entre agricultores familiares.	– Levantar e cadastrar os agricultores familiares existentes no município. – Realizar reuniões com agricultores familiares.	– Recurso político necessário para convencimento de participação do programa.	02 meses (maio a junho)	Secretaria Municipal de Agricultura e Agroecologia
A1.2 – Criar comissão para orientação e auxílio na qualificação como microempreendedor individual	– Dar suporte jurídico na legalização dos interessados como microempreendedores individuais. – Dialogar com outras entidades e esferas de Poder sobre possibilidades de incentivo e auxílio aos empreendedores individuais	– Recurso organizacional.	02 meses (junho a julho)	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social

NE2 – Redução das vendas em comércios locais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A2.1 – Criar “Moeda Social” para uso no comércio local que troque o lixo pela moeda	<ul style="list-style-type: none"> – Elaborar estudos para apresentação ao Poder Executivo da criação da Moeda Social. – Verificar experiências bem-sucedidas e modelos de utilização em outros municípios do Brasil. – Elaborar todos os mecanismos legais obrigatórios para utilização da Moeda Social. 	<ul style="list-style-type: none"> – Recursos financeiros. – Recurso político para garantir os recursos financeiros e a mobilização do governo para a legalização do projeto. 	06 meses (maio a setembro)	Comissão Gestora do Programa Lixo por Comida (LPC) da Prefeitura Municipal de Macaé-RJ.
A2.2 – Cadastrar comerciantes locais que tenham como objeto de venda produtos hortifrutigranjeiros	<ul style="list-style-type: none"> – Levantar e cadastrar os comerciantes existentes na comunidade beneficiada pelo LPC. – Colaborar na legalização e formalização dos comércios informais que sejam levantados e que realizam a venda de produtos hortifrutigranjeiros. 	<ul style="list-style-type: none"> – Recurso organizacional. 	02 meses (agosto e setembro)	– Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social

NE3 – População desconhece o programa lixo por comida

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (meses)	Responsável
A3.1 – Oferecer campanha de conscientização de programa nos meios de comunicação.	<ul style="list-style-type: none"> – Desenvolver materiais publicitários para divulgação da proposta. – Contatar meios de comunicação para apresentação do projeto. – Produzir documentário sobre o Programa Lixo por Comida. 	<ul style="list-style-type: none"> – Recurso político para que a pauta seja incluída como agenda decisiva do Poder Executivo. – Recurso financeiro para produção dos materiais necessários. – Recurso humano para mobilização e divulgação. 	02 meses (outubro e novembro)	– Secretaria Municipal de Comunicação Social
A3.2 – Direcionar agentes no bairro para visitas domésticas	<ul style="list-style-type: none"> – Divulgar materiais publicitários confeccionados em visitas domésticas na comunidade que receberá o LPC. – Distribuir material para separação dos lixos recicláveis. – Informar sobre os postos de coleta e aquisição dos produtos hortifrutigranjeiros. 	<ul style="list-style-type: none"> – Recurso político para o encaminhamento de pessoal para atender a demanda do projeto. – Recurso humano para mobilização e divulgação. 	02 meses (novembro e dezembro)	– Subsecretaria Municipal de Desenvolvimento Social
A3.3 – Realizar audiências públicas e reuniões.	<ul style="list-style-type: none"> – Explicar o funcionamento do LPC. – Dar orientações sobre a separação do lixo reciclável – Orientar comerciantes e agricultores familiares sobre o início das atividades do LPC. – Apresentação da proposta ao Poder Legislativo e movimentos sociais a fim de dialogar sobre execução do projeto. 	<ul style="list-style-type: none"> – Recurso organizacional. – Recurso político. – Recurso humano para mobilização de público alvo. 	03 meses (outubro a dezembro)	Comissão Gestora do Programa Lixo por Comida (LPC) da Prefeitura Municipal de Macaé-RJ.

ANÁLISE DE ATORES

Ação 1.1 – Fomentar a criação de cooperativa entre agricultores familiares

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretário Municipal de Agricultura e Agroeconomia	Político Financeiro Organizacional	Não ter o Programa Lixo por Comida como agenda principal de sua pasta, podendo demonstrar outras prioridades a sua gestão.	Demonstrar que o Programa Lixo por Comida pode se tornar uma das soluções para o escoamento da produção da agricultura familiar no município de Macaé.	Demonstrando baixo interesse pela execução do Programa LPC.	Apontando o Programa LPC como solução para a ampliação da produção dos agricultores familiares e o escoamento, garantindo satisfação junto à secretaria e ao governo.
A2. Subsecretário de Agricultura Familiar	Político Organizacional	Obrigações de manter-se consonante com as agendas propostas pelo Secretário Municipal de Agricultura e Agroeconomia.	A aproximação política dos agricultores familiares do município tem a possibilidade de mobilizar e convencê-los da importância de participação e organização junto ao Programa LPC.	Demovendo os agricultores do sucesso do programa.	Convidá-lo para elaboração do Projeto LPC no que tange à relação entre governo e agricultores familiares.
A3. Movimentos Sociais e Sindicato Rural de Macaé	Organizacional	Não há contribuição financeira para realização do serviço	Facilitador na abordagem aos agricultores familiares.	Desconhecimento ou distorções sobre o objetivo do programa	Participação do Conselho Consultivo e Fiscalizador do Programa LPC.

Ação 1.2 – Criar comissão para orientação e auxílio na qualificação como microempreendedor individual

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	Político Organizacional	Não ter uma relação direta com os agricultores familiares.	Oferecer o suporte jurídico e a experiência necessária para legalização e apoio necessário à formalização e administração de um empreendimento.	Burocratizando por demais o acesso dos beneficiados aos procedimentos necessários.	Convencer da importância social e econômica da proposta, demonstrando números positivos de experiências bem-sucedidas.
A2. Presidente do Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico	Político Financeiro	Não ter como prioridade o desenvolvimento da agricultura familiar diante da pujança econômica do setor do petróleo no município.	Dialogar com outras entidades e esferas de Poder sobre possibilidades de incentivos e auxílios aos empreendedores individuais do setor agrícola beneficiado pelo Programa LPC.	Não se envolvendo diretamente.	Demonstrar numericamente que o apoio financeiro e político ao LPC garantirá êxito futuro na diversificação da economia municipal e do fortalecimento da economia de comunidades carentes.

Ação 2.1 – Criar “Moeda Social” para uso no comércio local que troque o lixo pela moeda

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	Organizacional	Número relativamente reduzido de município com programas semelhantes	Dialogar com outras entidades e esferas de Poder sobre possibilidades de implantação da moeda.	Dificuldade na relação entre as esferas de poder e a formalização da criação da Moeda Social.	Acompanhamento do Ator em visitas a outros municípios que já executam programas semelhantes com Moeda Social e Economia Solidária.
A2. Presidente do Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico	Financeiro	Complexidade técnica e financeira na gestão de uma Moeda Social	Viabilidade econômica para a implantação do LPC e da Moeda Social.	Burocratização das ações necessárias a contemplar o cronograma previsto.	Organizar reuniões com equipe técnica e jurídica junto ao Fundo Municipal.
A3. Procurador Geral do Município de Macaé	Organizacional	Complexidade legal na criação de uma Moeda Social	Dar suporte jurídico necessário à elaboração dos procedimentos legais.	Desistência da elaboração legal do programa diante a complexidade.	Verificação junto aos órgãos de controle internos e externos de procedimento seguro para criação do programa.

Ação 2.2 – Cadastrar comerciantes locais que tenham como objeto de venda produtos hortifrutigranjeiros

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	Político Organizacional	Mão de Obra reduzida	Encaminhamento dos Agentes Sociais.	Não disponibilização de equipe de agentes sociais.	Buscar junto ao Chefe de Poder Executivo a garantia de pessoal para execução das ações.
A2. Subsecretário Municipal de Posturas	Organizacional	Banco de informações desatualizado	Verificação de comércio por alvarás de funcionamento concedidos na localidade	Propondo medidas coercitivas e punitivas aos comércios que se apresentam na informalidade	Diálogo quanto à política de fiscalização, cadastramento e formalização do comércio local.
A3. Agente Social	Organizacional	Dependerá da aceitação dos comerciantes locais para cadastramento a contento	Realização de censo abrangendo a área de beneficiados do LPC.	Possibilidade de abordagem de forma incorreta ou desconhecimento do programa.	Oferecer curso de formação de Agente Social para execução das ações.
A4. Representantes das Associações de Moradores	Mobilização	Não há contribuição financeira para realização do serviço	Facilitador na abordagem aos comerciantes locais	Desconhecimento ou distorções sobre o objetivo do programa	Participação do Conselho Consultivo e Fiscalizador do Programa LPC.

Ação 3.1 – Oferecer campanha de conscientização de programa nos meios de comunicação

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretário Municipal de Comunicação Social	Político Financeiro	Viabilidade Financeiro-Orçamentária para elaboração dos materiais.	Produção de materiais publicitários e ações de divulgação	Não autorizando o uso da comunicação institucional da prefeitura para divulgação do LPC.	Encaminhamento político do Chefe do Poder Executivo e informações esmiuçadas sobre todos os aspectos do LPC.

Ação 3.2 – Direcionar agentes no bairro para visitas domésticas

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	Político Organizacional	Mão de Obra reduzida.	Encaminhamento dos Agentes Sociais.	Não disponibilização de equipe de agentes sociais.	Buscar junto ao Chefe de Poder Executivo a garantia de pessoal para execução das ações.
A3. Agente Social	Organizacional	Dependerá da aceitação da visita nas residências.	Realização de censo abrangendo a área de beneficiados do LPC.	Possibilidade de abordagem de forma incorreta ou desconhecimento do programa.	Oferecer curso de formação de Agente Social para execução das ações.
A4. Representantes das Associações de Moradores	Mobilização	Não há contribuição financeira para realização do serviço	Facilitador na abordagem aos moradores da área beneficiada pelo LPC.	Desconhecimento ou distorções sobre o objetivo do programa	Participação do Conselho Consultivo e Fiscalizatório do Programa LPC.

Ação 3.3 – Realizar audiências públicas e reuniões

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1. Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	Político Financeiro Organizacional	Complexidade das informações a serem apresentadas	Informações sobre a formalização de comerciantes locais e agricultores familiares, bem como utilização da Moeda Social.	Linguagem técnica na explicação do programa e na execução das ações para os beneficiados.	Apresentação antecipada à Comissão Gestora do Programa Lixo por Comida.
A2. Secretário Municipal de Meio Ambiente	Político	Realidade na política de conscientização ambiental existente nas comunidades do município de Macaé	Produção de uma proposta eficiente de conscientização ambiental em relação ao descarte de lixo.	Dificuldade comunitária a partir da vulnerabilidade existente.	Apoio na elaboração de políticas públicas de conscientização ambiental a partir das ações propostas.
A3. Secretário Municipal de Limpeza Pública	Político Financeiro Organizacional	Inexistência da coleta seletiva no município de Macaé.	Oferecimento dos meios necessários a informações para coleta do lixo, destinação do material reciclável e auxílio na conversão do lixo em moeda ou produtos.	Ausência de informações e materiais necessários e execução das ações nas comunidades.	Participação na Comissão Gestora do Programa Lixo por Comida
A4. Presidente da Câmara Municipal de Macaé	Político	Possibilidade de incompatibilidade política com o governo ou com o programa	Realização de Audiências Públicas na Câmara Municipal para mobilização da sociedade e classe política	Mobilização política contrária à implantação do LPC.	Participação da Câmara Municipal na elaboração dos procedimentos legais necessários à implantação do programa LPC. Participação do Conselho Consultivo e Fiscalizatório do Programa LPC.
A5. Representantes das Associações de Moradores	Mobilização	Não há contribuição financeira para realização do serviço	Facilitador na abordagem aos moradores da área beneficiada pelo LPC.	Desconhecimento ou distorções sobre o objetivo do programa	Participação do Conselho Consultivo e Fiscalizatório do Programa LPC.

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex: efeitos sociais ou ambientais)?	Não. Apenas ações de orientações, conscientização e capacitação, não havendo qualquer efeito indesejável à sociedade e aos atores diretos ou indiretos que estarão envolvidos no Programa Lixo por Comida.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim. A preferência das pessoas pela informalidade pode gerar dificuldade de pagamento devido questões jurídicas e causar certo "pré-conceito" à proposta, levando ao abandono do programa pelos comerciantes e agricultores familiares.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	A preferência das pessoas pela informalidade e o desconhecimento do projeto. Para prevenir que estes pontos inviabilizem a implementação do LPC, será formada uma comissão para orientar e auxiliar na criação de microempreendedores individuais e cooperativas, fortalecendo a proposta da economia solidária e uma ação contundente de comunicação social para o conhecimento de todos os aspectos do LPC.
4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim. O projeto tem condições de não só manter-se pelo baixo custo operacional como também obter apoio de outros programas de esferas distintas, exigindo apenas um esforço político e social. Ele ainda poderá gerar parte da verba necessária com a correta destinação e comercialização do lixo reciclável.
5. De forma geral a equipe avalia ao final que o plano de ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Devido à possibilidade de inclusão de vários atores envolvidos e do benefício econômico, ambiental e social trazido pelo programa, é viável que este Plano de Ação efetivamente solucione o problema e permita objetivamente a implementação do Programa Lixo por Comida no município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação, criação ou fomento de grupos ou cooperativas é fruto de uma reflexão sobre a forma de valorização dos princípios democráticos, da participação popular e da autonomia e, conseqüentemente, da inclusão social. A gestão ocorre de modo participativo, em que o estímulo ao espírito empreendedor cresce a cada conquista.

Para que esta gestão alcance resultados, as reuniões, discussões e o estabelecimento de metas, a busca de parcerias, a sensibilização, a educação ambiental e o planejamento são de fundamental importância. Ao avaliarmos a importância do nosso trabalho para a inclusão social nos deparamos com medidas e ações criativas, inovadoras e de claro perfil progressista e de esquerda, partindo do princípio de que articular-se com atores sociais excluídos e subjugados objetivando gerar consciência, iniciativa, liderança e avanços sociais são bandeiras históricas.

No mesmo programa buscamos aliar o fomento a agricultura familiar, a consciência ambiental e conseqüente ações sustentáveis, além de um incremento na renda dos moradores das regiões alvo do programa e comerciantes locais.

A preocupação ambiental, atualmente, cresce de forma acelerada, assim como os estudos que possam viabilizar sua proteção, existem vários projetos que visam à proteção ambiental, porém nenhum com uma abrangência tão grande, obviamente que um programa dessa magnitude terá alguns importantes desafios para que consiga ser implantado, porém, o grande desafio é o do processo de educação permanente, tanto para os mais jovens quanto para os mais velhos, que devem ser inseridos em todos os contextos do projeto, com sucesso e sem contradições, na sociedade na busca de equilibrar sempre os dois lados em que nos encontramos atualmente: a Educação Ambiental busca conscientizar e sensibilizar a sociedade para o consumo sustentável; por outro lado, sabe-se que se o consumo diminui, os comerciantes entram em crise.

Desta forma, torna-se inevitável concluir ser de suma importância a conscientização ambiental, porém, pode-se perceber que somente isso não será suficiente; assim, serão levadas à comunidade formas de evitar novos prejuízos ao ambiente, demonstrando à comunidade formas simples de reformular práticas do cotidiano, para que estas deixem de ser desperdício e passem a ser utilizadas de forma ecologicamente correta.

REFERÊNCIAS

COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato. Gestão estratégica para políticas públicas. Campinas: Alínea, 2013.

DAGNINO, Renato. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. Revista Brasileira de Administração Pública: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Vol.6. Salvador: abril, 2013.

_____. Planejamento governamental e democratização: Gestão estratégica de políticas públicas – GEPP da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, São Paulo: 2013.

_____; THOMAS, H.; COSTA, G.; GOMES, E. Metodologia de análise de políticas públicas. Cap.3: Gestão Estratégica de Políticas Públicas – GEPP

da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas: 2014/2015.

FREIRE, Marusa. Seminário Banco Central sobre Microfinanças: Moedas Sociais. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/arquivos/horario_arquivos/apres_116.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. Proposta para uma gestão pública municipal efetiva. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CAPÍTULO XI

INSUFICIÊNCIA DE ALTERNATIVAS DE TRABALHO E RENDA PARA A POPULAÇÃO EM VULNERABILIDADE SOCIAL

Rogério Vidal
Theo Araújo
Welton Moreira
Orientadora: Fabiola Paulino da Silva

ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

No modo de produção capitalista, as relações em torno do trabalho se articulam de forma a beneficiar os capitalistas, proprietários dos meios de produção, os quais se apropriam da mais-valia dos trabalhadores (excedente produzido pelo trabalho, somente a mercadoria trabalho pode gerar valor adicional) e acumular capital. Nesse sentido, observa-se a formação de “exércitos de reserva” de trabalhadores, que fazem com que os valores dos salários permaneçam baixos, pois sempre haverá trabalhadores desempregados que se sujeitarão a condições precárias de trabalho para poder sobreviver. Com efeito, como o mercado é competitivo, quem não aceitar as condições impostas pelos capitalistas não terá trabalho.

Horrorizai-vos porque queremos abolir a propriedade privada. Mas em vossa sociedade a propriedade privada já está abolida para nove décimos de seus membros (MARX & ENGELS, 1937).

A partir dessa breve consideração, temos que o pensamento progressista de esquerda visa romper com essa lógica, de forma a garantir a sobrevivência dos trabalhadores em condições mais humanizadoras e justas. Não podemos ver o ser humano como uma engrenagem na linha de produção capitalista,

como assume o pensamento conservador neoliberal, mas sim com potencial de desenvolver a consciência em sua vida e do valor de seu trabalho, quebrando com o movimento tradicional de mercado. Uma das formas de se atingir esse objetivo é fomentando formas alternativas de trabalho e renda, em especial para a população em vulnerabilidade social, através de políticas públicas que priorizem a economia solidária, o empreendedorismo, as micros e pequenas empresas, o cooperativismo, o trabalho autônomo, tendo nestas ações uma nova forma de organização, produção e relacionamento social, mais justa, equitativa, democrática e com forte conteúdo emancipatório nas dimensões social, cultural, política e econômica.

A economia solidária é ou poderá ser mais do que mera resposta à incapacidade do capitalismo de integrar em sua economia todos os membros da sociedade desejosos e necessitados de trabalhar (SINGER, 2002).

A crise econômica mundial e a crescente automatização e informatização dos processos produtivos, são fatores que pressionam o mercado de trabalho, contribuindo para o aumento de desemprego e a precarização das condições de contratação, da terceirização até à informalidade. Os agentes discriminatórios, frente às mulheres, a certas etnias e às classes sociais menos favorecidas, adicionam outras condicionantes disfuncionais aos desafios contemporâneos. Esse é o conceito moderno de vulnerabilidade social, em que devemos conjugar esforços para superar não somente a pobreza, mas também os preconceitos e as injustiças históricas e estruturais.

O tema da vulnerabilidade social não é novo, uma vez que essa terminologia vem sendo usualmente aplicada por cientistas sociais de diferentes disciplinas há bastante tempo. O tema caracteriza-se por um complexo campo conceitual, constituído por diferentes concepções e dimensões que podem voltar-se para o enfoque econômico, ambiental, de saúde, de direitos, entre tantos outros. Ainda que essa temática venha sendo trabalhada ao longo de anos, cabe salientar que ela consiste em

um conceito em construção, tendo em vista sua magnitude e complexidade (MONTEIRO, 2011).

Mesmo com o fortalecimento do salário mínimo e o reconhecimento de direitos trabalhistas de categorias historicamente marginalizadas, ocorrido nos governos petistas, é necessário que o Estado proporcione iniciativas de construção de políticas de expansão do mercado de trabalho, para além dos canais formais do emprego assalariado, apropriador de “mais valia”. São exigidas medidas urgentes para o enfrentamento ao desemprego e à desigualdade social, através do incentivo às alternativas de trabalho e renda.

Faz-se necessário uma rede de apoio do setor público, onde o Estado atue como facilitador para a inclusão dos indivíduos em vulnerabilidade, pois a atuação destes, sozinhos, não consegue quebrar as barreiras do preconceito geradas pela mentalidade conservadora. É necessária a formulação clara e objetiva de políticas públicas que modifiquem esse quadro de exclusão, pois diferente do conservadorismo neoliberal do “Estado Herdado”, a gestão de esquerda tem no ser humano o valor central.

Tendo em vista o problema focado neste trabalho, “Insuficiência de Alternativas de Trabalho e Renda para a População em Vulnerabilidade Social”, e o ator que o declara, neste caso o Prefeito de São Paulo, deve-se avaliar nesse momento como as iniciativas propostas para solucionar os nós estratégicos podem contribuir para uma avaliação positiva da gestão. Primeiramente, é importante ressaltar que as ações decorridas de um governo de esquerda não podem se basear apenas na possibilidade de uma boa avaliação governamental, ou seja, o impacto das medidas não pode ser o único fator a ser considerado, pois, tão importante quanto ser bem avaliado e poder ser eleito novamente no futuro é realizar políticas públicas coerentes com a ideologia do partido e que tragam benefícios para a população.

A avaliação de um governo é subjetiva, depende de muitos aspectos, fatores externos e internos, problemas em que se tem governabilidade e outros que não. Nesse sentido, uma gestão pode ser avaliada de diversas formas e por diversos atores (população, partido, oposição, órgãos de controle, entidades da sociedade civil organizada, etc.).

(...) por sua capacidade de agir e responder corretamente a necessidades técnicas, demandas políticas ou obrigações legais, será progressivamente construídos os juízos de valor envolvidos com a avaliação de sua capacidade profissional, política, técnica, sua liderança e, no final das contas, será formado o conceito sobre um governo (COSTA, 2014).

A insuficiência de alternativas de trabalho e renda para a população em vulnerabilidade social é um problema complexo, com várias origens e fatores, agravados historicamente pela exclusão intrínseca ao capitalismo, pela concessão de setores exclusivos do Estado ao setor privado, pela invasão desenfreada do capital transnacional no país, pela redução de postos de emprego e precarização das relações no mundo do trabalho, cada vez mais diminuto após as transformações geradas pela automação e informatização. Dessa forma, atuar na resolução ou minimização desse problema requer um esforço governamental intenso, necessitando uma integração muito forte com toda a sociedade. Ou seja, é um assunto que envolve muitos atores distintos, portanto o resultado das ações nessa seara se consolidará como aspecto relevante na avaliação da gestão. Para tanto, a comunicação da Prefeitura exercerá papel central no sentido de divulgar para a sociedade o benefício das iniciativas em questão. Outro ponto importante é definir metas razoáveis para minimização do problema, de forma que não se torne tão ambiciosa que não seja passível de se concluir na gestão, como também não pode ser muito conservadora, pois não acarretaria em tema relevante da discussão política para a avaliação governamental.

Conforme exaltado, a comunicação atualmente é uma das mais poderosas ferramentas no âmbito político, assume papel fundamental como “arma” política na medida em que molda a opinião pública de acordo com os interesses dos grupos dominantes dos meios de comunicação. Nesse sentido, a avaliação governamental é bastante influenciada pela forma com que as notícias são apresentadas para a sociedade, em especial a parcela menos instruída da população que teve menos oportunidades de desenvolvimento intelectual para criticar a informação que lhe é imposta de forma maçante, especialmente pela televisão.

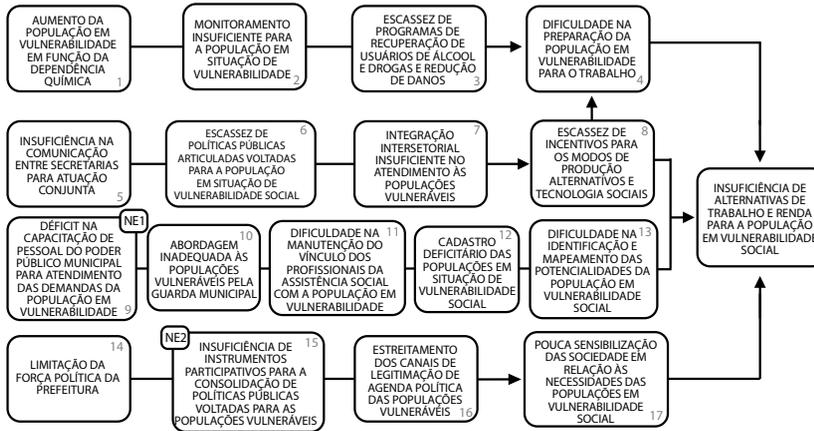
Trazendo a discussão para o foco do trabalho, a Insuficiência de Alternativas de Trabalho e Renda para a População em Vulnerabilidade Social, temos um verdadeiro ataque às ações progressistas de amparo e atenção às populações vulneráveis. Não é de interesse dos grupos dominantes dos meios de comunicação que as populações vulneráveis tenham prioridades nas iniciativas públicas, para a classe dominante, o setor público tem que trabalhar para fortalecer ainda mais os seus privilégios e lucros. A agenda progressista visa justamente o inverso, apoiar e fomentar as micro e pequenas empresas, favorecendo a parcela da população que teve menos oportunidades. O problema que analisamos aqui é centrado justamente nessa questão, na criação de oportunidades para as populações em vulnerabilidade social.

Essa temática não é de interesse da grande mídia, pois muda o foco histórico das políticas públicas em relação ao trabalho no Brasil, priorizando os pequenos em detrimento dos grandes. É uma mudança de paradigma contrária aos interesses dominantes, portanto é atacada pelo conservadorismo com a justificativa de que as grandes empresas são o motor do país, gerando empregos e renda para a população. Entretanto é notório que, no Brasil, quem de fato emprega a maior parcela da população são os pequenos negócios, empreendedores e cooperativas e associações¹. A mídia então se utiliza de seu poder para influenciar a opinião pública, tratando as iniciativas progressistas como políticas assistencialistas que não colaboram para o desenvolvimento do país, formando uma “legião de preguiçosos, sustentados pelo governo”. Essas opiniões, completamente distorcidas e impregnadas de preconceito e conservadorismo, são transmitidas para a população, o que dificulta a consecução do projeto de governo de esquerda, progressista.

1. No setor de comércio, por exemplo, cerca de 70% do pessoal ocupado no período de 2009 a 2011, em média, estavam alocados nas Micro e Pequenas Empresas (Sebrae e FGV, a partir de dados do IBGE).

1.1 FLUXOGRAMA

Ator: Prefeito de São Paulo



COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS SOBRE NÓS EXPLICATIVOS

As características do “Estado Herdado” ainda se materializam de maneira frequente nas discussões e definição de agendas prioritárias. As limitações e os gargalos apontados como nós explicativos estão intrinsecamente ligados à falta de políticas públicas adequadas e, principalmente, vontade política para debater e buscar soluções para os cidadãos que mais precisam de atenção do poder público.

A primeira cadeia causal apontada no fluxograma trata especificamente do impacto da dependência química no aumento da população em vulnerabilidade social e as consequências para o monitoramento, tratamento e readequação ao trabalho dessa população.

A segunda cadeia causal discorre sobre as nuances da insuficiente parceria, ou intersetorialidade, tão indicada na academia e distante da realidade da gestão pública. Um público que vive em vulnerabilidade social e que tem pouca representatividade política, no geral, não é visto como cidadão pleno e acaba sendo tratado como um peso para o Estado, pois o preconceito impera na sociedade quando se trata de moradores de comunidades pobres, de favelas, de cortiços, de palafitas, de rua ou qualquer outro segmento periférico.

A terceira cadeia pontua os desafios na identificação das potencialidades desses cidadãos em função das lacunas na formação permanente dos servidores públicos para atendimento aos mesmos. Um diagnóstico da situação e um planejamento, discutido junto com esses atores no sentido de construir políticas públicas que possam impactar na resolução de parte dos problemas que os distanciam das classes sociais mais privilegiadas, seria, talvez, o início do caminho para definir as verdadeiras agendas e necessidades das populações em situação de risco social. A quarta e última cadeia investiga essas diretrizes.

Assim a insuficiência de alternativas de trabalho e renda para a população em vulnerabilidade social é mapeada através dos prismas do espaço político, das características, do atendimento público e das influências sociais que identificam essa população e sua interação com o poder público.

Identificação dos Nós Estratégicos

NE1 - Déficit na capacitação de pessoal do poder público municipal para atendimento das demandas da população em vulnerabilidade.

NE2 - Insuficiência de instrumentos participativos para a consolidação de políticas públicas voltadas para as populações vulneráveis.

Análise dos Nós Estratégicos

A escolha dos nós como estratégicos deveu-se ao fato deles cumprirem os requisitos detalhados pela Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP). Primeiramente, considerando a governabilidade do ator, ou seja, o Prefeito da cidade de São Paulo, os nós explicativos apontados são diretamente equacionáveis por iniciativas próprias.

Na hipótese de solução desses nós, pode-se avaliar que teriam impactos consideráveis no “Estado Herdado” em direção ao “Estado Necessário”, uma vez que servidores melhores capacitados para atender às demandas da população vulnerável, combinado com o modelo participativo, trariam consigo um maior controle social, em que a população poderia participar das decisões públicas de forma ativa e dinâmica, tendo maior poder sobre a construção da agenda política, o que beneficiaria um maior extrato social da população. Além disso, não são nós que impliquem desgastes políti-

cos excessivos para o ator, já que a qualificação dos servidores é essencial ao bom funcionamento do Executivo e a criação de comitês, conselhos e audiências públicas não tem um custo financeiro alto, portanto, não há grande oposição para que a municipalidade possa adotar tais iniciativas.

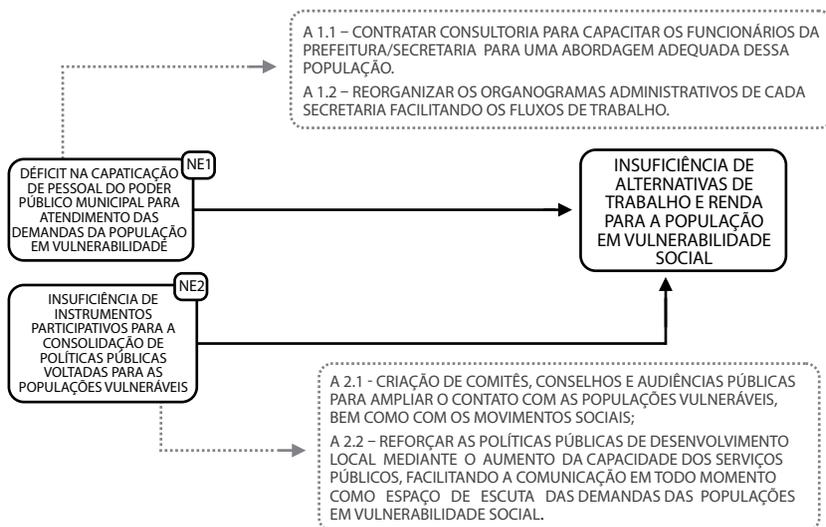
NE1 - Déficit na capacitação de pessoal do poder público municipal para atendimento das demandas da população em vulnerabilidade

Especificamente, com relação ao primeiro nó estratégico, “Déficit na capacitação de pessoal do poder público municipal para atendimento das demandas da população em vulnerabilidade”, o Executivo pode ter atuação efetiva investindo na formação de seus servidores, com o objetivo de aprimorar as questões citadas nos nós explicativos que se seguem na cadeia causal. Em suma, com a capacitação do pessoal, é possível qualificar a abordagem à população em vulnerabilidade, refinando as estratégias de manutenção do vínculo com essas pessoas. Como consequência, a realização do cadastro das mesmas seria mais eficaz e as potencialidades individuais poderiam ser expressas e melhor aproveitadas em ações de implementação de alternativas de trabalho e renda.

NE2 - Insuficiência de instrumentos participativos para a consolidação de políticas públicas voltadas para população vulnerável

Com relação ao segundo nó estratégico, “Insuficiência de instrumentos participativos para a consolidação de políticas públicas voltadas para as populações vulneráveis”, podem ser fomentadas ações participativas, disseminando a cultura desse modelo de gestão, através da instituição de conselhos consultivos e participativos, além de comitês temáticos. Garantindo o equacionamento dessa cadeia causal, a mobilização dessa população, assim como a sensibilização dos atores sociais que correspondem a essa agenda e sociedade em geral, poderia lhes proporcionar protagonismo na transformação, fomentando novas legislações e diligências de promoção de trabalho e renda de forma alternativa para as populações vulneráveis.

ÁRVORE DO PROBLEMA



Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 – Déficit na capacitação de pessoal do poder público municipal para atendimento das demandas da população em vulnerabilidade.	A 1.1 – Contratar consultoria para capacitar os funcionários da prefeitura/secretaria para uma abordagem adequada dessa população.	A 1.1 – Através dessa ação, focada na capacitação dos servidores públicos, seriam aprimoradas as competências e habilidades existentes e criadas novas, com o objetivo de atender a população em vulnerabilidade social. O impacto deve representar grandes mudanças, tanto para os agentes de transformação, que nem sempre tem suas potencialidades desenvolvidas, sendo encaminhados para determinadas tarefas sem o preparo técnico necessário, bem como para as populações vulneráveis, as quais teriam fortalecidos os vínculos de confiança com os agentes do poder público e os projetos e políticas públicas voltadas para seu amparo. Outro impacto relevante consistiria no êxito da política de inclusão social dessas pessoas de forma cidadã, já que através de uma atuação mais eficaz, seja na concepção de projetos e políticas ou no desenvolvimento dos mesmos no atendimento à população “invisível”.
	A 1.2 – Reorganizar os organogramas administrativos de cada secretaria facilitando os fluxos de trabalho.	A 1.2 – Essa ação é essencial no planejamento e desenvolvimento das políticas públicas voltadas para a população em vulnerabilidade social, uma vez que a sistematização de processos e procedimentos internos é ferramenta básica para a eficácia e eficiência das iniciativas de qualquer organização, tornando-se inclusive uma ação transversal no fluxograma explicativo, já que permitiria também a melhora na comunicação entre as Secretarias da Prefeitura e o fortalecimento de projetos integrados. Essa tarefa seria realizada de forma técnica, consolidando um fluxo organizacional, evitando um recorte de saberes remendado. Ou seja, com a organização de forma sistematizada, o trabalho seria realizado de forma integrada e com isso, seria reproduzido levando em conta os conhecimentos dos atores envolvidos na tarefa, já que todos seriam capacitados para compreender todo o processo do organograma, e não apenas sua seara.
NE 2 – Insuficiência de instrumentos participativos para a consolidação de políticas públicas voltadas para as populações vulneráveis.	A 2.1 - Criação de comitês, conselhos e audiências públicas para ampliar o contato com as populações vulneráveis, bem como com os movimentos sociais;	A 2.1 – A expansão da capacidade dos serviços públicos no entorno das periferias, através de postos de saúde, de assistência social, direitos humanos, trabalho e segurança pública, os vínculos de confiança com as populações vulneráveis seriam fortalecidos, já que eles teriam acesso facilitado. Nesse sentido, também seriam facilitados o conhecimento acerca das realidades locais numa cidade plural como São Paulo, respeitando a vocação da região no desenvolvimento de políticas públicas adequadas. As políticas públicas poderiam ser desenvolvidas baseadas na realidade local, tendo em vista as demandas levantadas pelos reais interessados.
	A 2.2 – Reforçar as políticas públicas de desenvolvimento local mediante o aumento da capacidade dos serviços públicos, facilitando a comunicação em todo momento como espaço de escuta das demandas das populações em vulnerabilidade social.	A 2.2 – As audiências públicas são ferramentas participativas bastante relevantes na construção de políticas de interesse público, constituindo-se num espaço democrático, onde os movimentos sociais e os indivíduos em vulnerabilidade possam ser ouvidos e considerados, de forma a dialogar com o poder público, derivando dois efeitos diretos importantes. Primeiro, o ganho imediato da visibilidade junto ao poder público e a sensibilização da sociedade em relação às demandas dessas populações, possibilitando uma maior atenção através de novas políticas e programas que os ampare, já que a visão da própria população seria considerada, ou seja, o desenvolvimento das políticas públicas seria realizado por gestores capacitados e mobilizados para tais demandas, observando em primeiro plano a realidade da população vulnerável. Outra resultante das audiências seria a melhora no conhecimento das realidades locais, proporcionando informações valiosas no desenvolvimento de novas iniciativas pelo poder público, além da possibilidade da construção de novas parcerias com os movimentos sociais e entidades do terceiro setor, integrando novos atores à causa das populações vulneráveis.

PLANO DE AÇÃO

NE 1 – Déficit na capacitação de pessoal do poder público municipal para atendimento das demandas da população em vulnerabilidade.

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 – Contratar consultoria para capacitar os funcionários da prefeitura/secretaria para uma abordagem adequada dessa população;	T 1.1.1 – Realizar diagnóstico das necessidades formativas dos servidores para atuação adequada com as populações vulneráveis;	Recursos Humanos - Equipe de 8 funcionários;	1 – 6	Coordenador (a) de Proteção Social Especial – CPE da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS;
	T 1.1.2 – Licitar a contratação de consultoria especializada em assistência social e políticas públicas e capacitar os servidores;	Licitação - R\$ 200.000,00 Recursos Humanos - Equipe de 4 funcionários;	6 – 18	Coordenador (a) de Proteção Social Especial – CPE da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS via Escola Municipal de Administração Pública - EMASP;
	T 1.1.3 – Monitorar o aperfeiçoamento dos servidores e a aplicação prática dos conhecimentos adquiridos na capacitação;	Recursos Humanos - Equipe de 4 funcionários;	18 - 24	Coordenador (a) de Proteção Social Especial – CPE da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS;
A 1.2 – Reorganizar os organogramas administrativos de cada secretaria facilitando os fluxos de trabalho.	T 1.2.1 – Contratação de consultoria e realização de diagnóstico organizacional das secretarias envolvidas, identificando gargalos e necessidades nos processos;	Licitação - R\$ 50.000,00 Recursos Humanos - Equipe de 3 funcionários;	1 – 12	Coordenador (a) de Gestão de Desenvolvimento Institucional;
	T 1.2.1 – Aplicar e monitorar as ações indicadas no diagnóstico de forma a dar maior fluidez aos processos.	Recursos Humanos – Equipe de 5 funcionários.	12 – 24	Coordenador (a) de Gestão de Desenvolvimento Institucional.

NE 2 – Insuficiência de instrumentos participativos para a consolidação de políticas públicas voltadas para população vulnerável.

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 - Criação de comitês, conselhos e audiências públicas para ampliar o contato com as populações vulneráveis, bem como com os movimentos sociais;	T 2.1.1 – Estudo acerca dos instrumentos participativos necessários para a promoção e sensibilização de projetos e políticas públicas voltadas para as populações vulneráveis;	Recursos Humanos – Equipe de 4 funcionários;	1 - 6	Secretário (a) Municipal de Governo;
	T 2.1.2 – Realizar audiências públicas: definição de objetivo, pauta, convidados, composição da mesa, local, data, horário e dinâmica da reunião, definição do coordenador, elaboração da lista de providências e responsabilidades, identificação de parceiros para apoio na infraestrutura e mobilização da comunidade;	Recursos Humanos - Equipe de 5 funcionários e; Viabilizar parcerias institucionais para infraestrutura na realização das audiências públicas;	6 - 24	Secretário (a) Municipal de Governo;
	T 2.1.3 – Elaborar projeto de lei e encaminhar para a Câmara dos Vereadores para criar comitês e conselhos participativos que amparem as iniciativas públicas voltadas para as populações vulneráveis;	Recursos Humanos - Equipe de 5 funcionários e; Sensibilização dos Vereadores;	6 - 24	Secretário (a) Municipal de Governo;
A 2.2 - Reforçar as políticas públicas de desenvolvimento local mediante o aumento da capacidade dos serviços públicos, facilitando a comunicação em todo momento como espaço de escuta das demandas das populações em vulnerabilidade social.	T 2.2.1 – Mapear os serviços públicos oferecidos pela Prefeitura que possam ser descentralizados, em especial os serviços de amparo às populações vulneráveis;	Recursos Humanos - Equipe de 3 funcionários;	1 – 4	Secretário (a) Municipal de Coordenação das Subprefeituras;
	T 2.2.2 – Criar postos de atendimento fixos nas periferias da cidade;	Recursos Humanos – Equipe de 5 funcionários para organização e;	8 – 16	Secretário (a) Municipal de Coordenação das Subprefeituras;
	T 2.2.3 – Criar iniciativas de descentralização da oferta dos serviços públicos, levando o atendimento da Prefeitura para as periferias da cidade em ações periódicas e disseminadas.	Equipe de 5 funcionários de cada Secretaria para atendimento durante as iniciativas.	6 – 24	Secretário (a) Municipal de Coordenação das Subprefeituras;

ANÁLISE DE ATORES

Ação 1.1 – Contratar consultoria para capacitar os funcionários da prefeitura/secretaria para uma abordagem adequada dessa população

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Coordenador (a) de Proteção Social Especial (CPE) da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS);	Responsável pelos equipamentos públicos e equipes que atuam junto às populações vulneráveis;	Requer da anuência do Secretário (a) da SMADS para aprovação de suas iniciativas, assim como do Prefeito de São Paulo;	Integrando as chefias e equipes, facilitando subsídios, além de aprimorar o conteúdo técnico-argumentativo da necessidade de capacitação;	Protelando ações, descumprindo prazos e desestimulando as equipes ou ainda, direcionando erroneamente o conteúdo da capacitação;	O Prefeito conta com o Secretário da SMADS para monitorar a atuação desse ator. O Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) também pode monitorar suas iniciativas quanto à capacitação;
Secretário (a) Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS);	Orçamento da SMADS, recursos físicos e servidores dessa pasta;	Orçamento de sua pasta e das diretrizes da gestão;	Facilitando os subsídios demandados pela CPE e monitorando ativamente os trâmites licitatórios;	Protelando a assinatura de documentos, prazos e providências e não defendendo o projeto de capacitação junto às demais pastas da gestão;	Esse ator tem obrigação de permanentemente esclarecer ao Prefeito sobre o andamento dos trabalhos de sua pasta, por isso, é monitorado diretamente pelo mesmo.
Supervisor (a) Administrativo da SMADS;	Liberação de editais e procedimentos licitatórios e equipes subordinadas a essas atividades;	Depende da anuência do Secretário (a) e disponibilidade orçamentária para atuação;	Priorizando as licitações de capacitação;	Dificultando os trâmites sob seu domínio de atuação;	O Secretário (a) pode estipular prazos para a conclusão das atividades desse ator no processo de contratação da capacitação;
Supervisores da CPE;	Recursos físicos e servidores diretos que atuam junto às populações vulneráveis;	Dependem dos recursos liberados pela CPE e do comprometimento individual de cada servidor;	Motivando seus servidores, diagnosticando as necessidades que devem ser atendidas pela capacitação, ajustando escalas e criando grupos de trabalho que possam efetivar as conquistas de conhecimento ativas pela capacitação;	Ignorando os benefícios dessa iniciativa e dificultando os trâmites para participação de seus colaboradores na mesma;	O Prefeito depende do Secretário da SMADS e do COMAS para monitorar esses atores;
Servidores Públicos (SMADS, Saúde - SMS, Guarda Municipal - SMSU, Cultura - SMC, Esportes - SEME, Habitação - SMH, Trabalho - SDTE);	Recursos diretos fornecidos no atendimento às populações vulneráveis;	Depende da disponibilidade dos recursos físicos para fornecimento às populações vulneráveis e da articulação adequada entre as pastas;	Podem assumir uma postura acolhedora e motivada quanto ao processo de capacitação;	Disseminando descrédito sob o processo de capacitação;	O Prefeito pode convocar um evento de lançamento das capacitações para sensibilizar e mobilizar os servidores da importância dessa iniciativa;
Conselheiro Municipal de Assistência Social (COMAS) - Representante das populações vulneráveis.	É a voz das reivindicações, avaliações e críticas das populações vulneráveis em momentos consultivos e deliberativos do COMAS.	Tem voto no Conselho, mas depende da posição dos demais conselheiros para acolhimento das demandas das populações vulneráveis.	Defendendo a necessidade de capacitação para melhor atendimento às populações vulneráveis e incentivando um acompanhamento do processo pelo COMAS.	Disseminando uma oposição à capacitação junto ao COMAS, requisitando que esse aporte financeiro seja aplicado em recursos para o amparo direto das populações vulneráveis.	O Prefeito conta com o Secretário(a) da SMADS para acolher e negociar as demandas desse ator.

Ação 1.2 - Reorganizar os organogramas administrativos de cada secretaria facilitando os fluxos de trabalho

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário (a) Municipal de Gestão (SMG);	Responsável pelo planejamento administrativo municipal;	Depende do orçamento disponível para atuação e capacidade política do governo;	Priorizando a reorganização das pastas na agenda governamental;	Dificultando a inserção dessa demanda na agenda governamental;	Esse ator é peça chave do primeiro escalão do governo, portanto, tem de ser pessoa de confiança direta do Prefeito;
Vereadores;	Fiscalizam o Executivo, além de criarem e deliberarem acerca das legislações municipais;	Representantes do voto direto popular, os vereadores dependem do resultado das urnas para o manejo das forças políticas na Câmara Municipal, o que vai caracterizar o grau de apoio ao Executivo;	Dependendo da bancada governista, pode acelerar a aprovação dos projetos de interesse do Executivo;	Em função da oposição, ou ainda, do oportunismo político de alguns aliados, podem dificultar os trâmites para uma reforma administrativa;	O Prefeito deve se utilizar de seu líder na Câmara para negociar a prioridade de aprovação da reforma administrativa;
Secretários (as) Municipais das demais pastas;	Controlam o orçamento, os recursos físicos e todos os colaboradores de suas pastas;	Dependem do orçamento de cada pasta e do momento político para implementar mudanças estruturais;	Efetivando a reforma administrativa em suas pastas visando a agilidade no fluxo de atendimento à população e maior eficiência em seus processos de trabalho;	Podem retardar o andamento da reforma administrativa, obstruindo procedimentos, descumprindo prazos e agindo contrariamente aos objetivos progressistas;	Os Secretários (as) são atores em cargos fundamentais na condução da agenda governamental, por isso, representam componentes partidários do Prefeito ou aliados políticos. Devem ser monitorados pelo próprio Prefeito para que cumpram esse fim;
Sindicato dos servidores municipais;	Pode mobilizar o corpo funcional e a influenciar a opinião pública;	Não tem poder deliberativo direto, apenas em alguns conselhos municipais;	Se julgar legítima a proposta da reforma, pode angariar apoio político ao projeto governamental;	Caso identifique perdas ao funcionalismo, pode tentar obstruir as votações na Câmara, além de promover atos públicos de protesto à reforma;	O Prefeito precisa negociar com o Sindicato e demonstrar vantagens no processo da reforma aos servidores;
Chefes de Gabinete;	Comandam coordenadores e diligenciam o planejamento das secretarias onde estão inseridos;	Dependem de seus subordinados e das diretrizes solicitadas pelo comandante da pasta;	Podem facilitar a execução de procedimentos e levantamento de dados que substanciem a reforma administrativa;	Se afetados diretamente pela reforma, podem dificultar a implementação da mesma em todos os procedimentos que dependam de suas atuações;	O Prefeito conta com os Secretários (as) para que escolham profissionais engajados com as diretrizes da gestão, inclusive a reforma administrativa;
Secretário (a) de Finanças (SF).	Controla o orçamento municipal, acompanhando a arrecadação e o empenho dos recursos financeiros do município.	Depende das obrigações correntes e jurídicas do município, frente à arrecadação de impostos, para liberar recursos para investimentos.	Pode facilitar o remanejamento de dotações orçamentárias em face da necessidade de execução da reforma administrativa.	Pode facilitar o remanejamento de dotações orçamentárias manipulando dados que impeçam ou retardem os investimentos necessários à reforma.	Como cargo de extrema confiança, o Prefeito precisa de um Secretário(a) de Finanças afinado às suas propostas.

Ação 2.1 - Criação de comitês, conselhos e audiências públicas para ampliar o contato com as populações vulneráveis, bem como com os movimentos sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário(a) da SMADS;	Orçamento, recursos físicos e colaboradores vinculados à sua pasta;	Depende do orçamento de sua pasta e das orientações da gestão;	Tomando a iniciativa na proposição de comitês, conselhos e audiências públicas que ampliem a participação das populações vulneráveis em instâncias consultivas e deliberativas;	Dificultando o acesso de movimentos sociais e de representantes das populações vulneráveis nos instrumentos coletivos, consultivos ou deliberativos, de participação democrática;	Posição de confiança do Prefeito, esse ator é diretamente monitorado pelo mesmo;
Secretário(a) Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC);	Orçamento, recursos físicos e colaboradores vinculados à sua pasta;	Depende do orçamento de sua pasta e das orientações da gestão	Tomando a iniciativa na proposição de comitês, conselhos e audiências públicas que ampliem a participação das populações vulneráveis em instâncias consultivas e deliberativas;	Dificultando o acesso de movimentos sociais e de representantes das populações vulneráveis nos instrumentos coletivos, consultivos ou deliberativos, de participação democrática;	Posição de confiança do Prefeito, esse ator é diretamente monitorado pelo mesmo;
Movimentos Sociais;	Mobilizam parte das populações vulneráveis;	Exercem pressão política, mas geralmente tem pouco espaço nos instrumentos deliberativos;	Propagando em seus nichos de atuação o incentivo à criação e manutenção dos instrumentos de participação democrática e popular no governo municipal;	Podem atuar publicamente na desvalorização desses espaços participativos.	A atuação do Prefeito frente esses atores se dá basicamente no âmbito político da negociação.
Ouidor(a) Público(a) Municipal;	Coordena a escuta oficial do governo à população, acolhendo propostas, denúncias, reclamações e elogios à administração municipal. Dispara processos administrativos para todas as secretarias;	Solicita respostas e explicações das secretarias, em função da demanda que recebe. Fornece, assim, indicadores. Não toma decisões nas outras pastas, mas pode influenciar o Prefeito;	Divulgando aos contribuintes todos os canais de acesso e participação democrática e popular do governo;	Desestimulando a participação dos municípios nessas instâncias;	É um colaborador direto do Prefeito, que tem monitoramento direto da atuação desse ator;
Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS);	Fiscaliza as ações da secretaria de Assistência Social;	Não tem influência sobre outros conselhos. Pode indicar, porém, não pode convocar audiências públicas;	Criando comitês ou solicitando a criação dos mesmos. Solicitando a convocação de audiências públicas;	Dificultando a participação em sua instância e ignorando a possibilidade de influenciar a chamada de audiências públicas ou criação de comitês;	O Prefeito vai contar com o Secretário de Assistência Social para monitorar esse ator;
Guarda Municipal;	Responsável pela proteção patrimonial do município e dos colaboradores públicos;	Atua na manutenção da ordem, com pouca ação socioeducativa;	Contribuindo com o acolhimento das populações vulneráveis nos espaços participativos;	Dificultando o acesso das populações vulneráveis nos espaços participativos;	O Prefeito deve atualizar o código de postura dessa corporação;
Secretário(a) do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE).	Responsável por articular projetos e iniciativas de geração de emprego, trabalho e renda. Encarregado pelo orçamento, recursos físicos e colaboradores dessa pasta.	Depende do orçamento de sua pasta, da integração de outras secretarias, de parcerias externas ao governo e de adequação de legislação para algumas iniciativas.	Pode empreender os recursos de sua pasta na promoção de iniciativas que verdadeiramente atendam as necessidades de geração de renda das populações vulneráveis.	Pode investir em cursos e iniciativas inócuas no tocante ao avanço social das populações vulneráveis.	O Prefeito tem monitoramento direto desse ator e interesse no sucesso de atuação do mesmo.

Ação 2.2 – Reforçar as políticas públicas de desenvolvimento local mediante o aumento da capacidade dos serviços públicos, facilitando a comunicação em todo momento como espaço de escuta das demandas das populações em vulnerabilidade social

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário(a) de Gestão (SMG)	Responsável pelo planejamento administrativo municipal;	Depende do orçamento disponível para atuação e capacidade política do governo;	Priorizando a expansão dos serviços públicos na agenda do Executivo;	Dificultando os trâmites para a expansão dos serviços públicos;	Esse ator é peça chave do primeiro escalão do governo, portanto, tem de ser pessoa de confiança direta do Prefeito;
Secretário(a) de Finanças (SF);	Controla o orçamento municipal, acompanhando a arrecadação e o empenho dos recursos financeiros do município;	Depende das obrigações correntes e jurídicas do município, frente à arrecadação de impostos, para liberar recursos para investimentos;	Pode facilitar o remanejamento de dotações orçamentárias em face da necessidade de execução de obras e implementação de serviços;	Pode interferir, em função de uma visão conservadora, manipulando dados que impeçam ou retardem os investimentos necessários à ampliação dos serviços públicos;	Toda expansão de serviços públicos traz benefícios à imagem política do Prefeito, por isso, o Secretário de Finanças será cobrado permanentemente pelo mesmo;
Secretário(a) Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB);	Controla o orçamento, os recursos físicos e os colaboradores dessa pasta;	Depende da liberação de orçamento e dos trâmites licitatórios para avanço dos trabalhos de sua pasta;	Pode identificar procedimentos que economizem recursos e agilizem a implementação e execução de novas obras;	Pode retardar ou interromper o andamento de obras ou reformas;	A inauguração de obras ou serviços públicos traz prestígio político, por isso o Prefeito naturalmente exigirá agilidade do Secretário desta pasta;
Ouvidor(a) Municipal.	Coordena a escuta oficial do governo à população, acolhendo propostas, denúncias, reclamações e elogios à administração municipal. Dispara processos administrativos para todas as secretarias.	Solicita respostas e explicações das secretarias, em função da demanda que recebe. Fornece, assim, indicadores. Não toma decisões nas outras pastas, mas pode influenciar o Prefeito.	Criando canais efetivos de comunicação com as populações vulneráveis, gerando indicadores que facilitem a implementação de serviços públicos nas comunidades mais carentes.	Agindo sem comprometimento com as populações mais vulneráveis, ignorando suas demandas para formação de indicadores.	É um colaborador direto do Prefeito, que tem monitoramento direto da atuação desse ator.

ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas orientadoras	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	As ações propostas, desde que cumpridas fielmente, terão um impacto relevante na resolução do problema levantado. É importante que haja sinergia entre os atores envolvidos para que o resultado final de cada ação planejada consiga alcançar os objetivos almejados. Cabe ressaltar que as ações propostas atuam diretamente nos nós estratégicos, e que ainda há diversos outros nós a serem trabalhados, de forma que o problema possivelmente não será solucionado, mas minimizado, requerendo novas propostas e uma atuação integrada e progressiva. Os problemas que envolvem a população em vulnerabilidade social são dinâmicos e estruturais e, portanto, exige ações de forma sistêmica e articulada do poder público e dos parceiros numa perspectiva de construir e implementar políticas públicas que atendam às necessidades reais dessas pessoas e contribua na organização e no fortalecimento de suas entidades representativas para que as mesmas possam em qualquer governo participar das tomadas de decisão e nas agendas de seus interesses
2 – O tempo da gestão é suficiente para completar as ações propostas?	As ações propostas têm caráter de curto, médio e longo prazo, portanto algumas terão impacto em pouco tempo, se considerarmos que as tarefas distribuídas entre os diversos atores serão executadas e os recursos necessários disponibilizados, de acordo com o planejado. No entanto, vale destacar que as políticas públicas para atender a população em vulnerabilidade nunca foram prioridade em outros governos e sempre foram atendidas com iniciativas paliativas e programas pontuais. Por isso, outras ações demandam um prazo maior, mesmo que iniciadas dentro do período da gestão atual, será necessário estrutura-las e fortalece-las, para que possam ter continuidade nas gestões seguintes. O apoio político deverá ser construído a partir da sensibilização dos vereadores, de outros atores políticos envolvidos e da sociedade civil, bem como da conscientização da população em torno dos ganhos que todos terão no investimento em políticas públicas para atender as pessoas em vulnerabilidade social.
3 - Existe apoio político o suficiente para garantir as iniciativas do problema apontado?	O investimento necessário para atender as ações planejadas, sejam eles sociais, humanos ou financeiros terão uma destinação de extrema importância no atendimento de uma política de cidadania a um público que sempre foi excluído do bolo orçamentário em praticamente todos os governos. Portanto o recurso já existe, o que falta é prioridade para atender as demandas do público alvo, visto que são ações voltadas à saúde, educação, infraestrutura, social, etc. Esse público precisa ser enxergado de forma concreta com uma visão social e estratégica, pois muitas vezes eles não aparecem nem mesmo nas estatísticas oficiais, ou seja, não são "cidadãos". Os recursos envolvidos nestas ações não serão gastos e sim investimentos em políticas públicas que atendam a população em vulnerabilidade social, oferecendo condições para que possam voltar a ter uma cidadania digna e efetiva.
4 – É possível realizar parcerias com outros atores para a potencialização das iniciativas?	A articulação para o engajamento de outros parceiros neste processo é fundamental e já existem várias entidades da sociedade civil que atuam junto à população em vulnerabilidade social. Portanto, é possível envolver estes parceiros e sensibilizar outros atores do poder público e também da iniciativa privada, demonstrando que quanto mais organizações envolvidas, mais avanços serão alcançados na implantação das políticas públicas para a resolução dos problemas levantados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das intensas e dinâmicas transformações ocorridas no universo do trabalho humano, principalmente a partir das últimas décadas do século XX, torna-se fundamental evidenciar a distinção entre os duetos *emprego e salário* versus *trabalho e renda*. Tomando Marx como referência primeira para qualquer análise de “esquerda” sobre o assunto, encontramos que, segundo esse autor: “O trabalho é a essência do homem, pois é o meio pelo qual ele se relaciona com a natureza e a transforma em bens a que se confere valor” (MARX & ENGELS, 1937).

Portanto, ratificamos o trabalho como uma lei natural da humanidade, imprimindo às sociedades modernas a necessidade de garantia e manutenção desse sentimento de pertencimento aos seus cidadãos. Quem não tem trabalho tem dificuldade de preservar ou mesmo afirmar a sua cidadania.

Nossa história nos legou “a ausência de protagonismo” como patrimônio cultural. Sob as ordens dos impérios, vivemos séculos de extrativismos de toda sorte. E, quando mergulhamos no oceano da produtividade, permanecemos ilhados na necessidade da misericórdia tecnológica e anuência externa para os nossos progressos. Essa tendência vem vagorosamente se modificando. Contudo, o predomínio ainda é do poder do capital transnacional. Como país capitalista, com pouco mais de um século de república, e em recente período de redemocratização, moldamos nossa nação sob o privilégio das elites em detrimento do povo. E o tecido social formado é uma colcha de retalhos, onde as desigualdades regionais e locais se expressam redesenhadas pela globalização.

Quem atribuiria ao “*chip*” tamanha importância? A unidade que tanta informação aglutinava no micro produziu transformações sociais gigantescas no macro. Primeiro, a onda das automações, reduzindo muitos postos de trabalho, principalmente em setores industriais e portuários. Depois, a expansão dos computadores e da informatização, afetando todos os setores produtivos. E, finalmente, a revolução das telecomunicações, transformando o mundo num quintal. Consequentemente, colocando do avesso todo universo do trabalho. Afinal, a conexão digital, além de aproximar as sociedades, rompeu barreiras diversas, e inaugurou uma nova era comportamental. Respirar é estar “*online*”.

As vagas de trabalho tradicionais, com os direitos trabalhistas garantidos por lei, – ou seja, o emprego que dá direito ao salário – é cada vez mais escasso. Portanto, a grande demanda é a conquista de trabalho que se reverta em renda. E essa busca está pautada na geração de alternativas que conduzam a esse caminho a multidão de excluídos, vulgarmente denominados de populações vulneráveis.

Para galgar as etapas exigidas para tarefa de tamanha envergadura, o poder público deve ser capaz de radiografar o mundo, a sociedade a que serve e, essencialmente, a si mesmo frente às marcas impressas pelo ideário neoliberal ao Estado brasileiro, à voracidade do capitalismo e suas crises, às engrenagens de sua própria burocracia e aos seus vícios de gestão.

A Prefeitura de São Paulo, sob o comando do Partido dos Trabalhadores, tem todas as condições de imprimir em suas práticas, com a notória experiência do modo petista de governar, a defesa constante e irrestrita dos princípios republicanos e democráticos, a prevalência dos interesses públicos sobre os interesses particulares, a democracia participativa com cidadania ativa e controle social, além do compromisso com os grupos mais vulneráveis e com a inclusão social, cumprindo seus deveres com responsabilidade e transparência na prestação de contas, nutrindo a opinião pública segundo todos os requisitos constitucionais.

Assim, lidar com a insuficiência de alternativas de trabalho e renda para a população em vulnerabilidade social, considerando as dificuldades de monitoramento dessa população, de concretude da intersetorialidade no executivo e das necessidades constantes de capacitação dos agentes públicos e de garantia de espaços participativos para essa população, é um desafio prático para as nossas lutas progressistas. E como nos aponta Daniel Tarragó, “o sonho e a imaginação são os elementos relevantes da política” (Tarragó, 2009). E como nos brindou em versos Pedro Casaldáliga:

Quem sonha mais luta mais.
Quem luta mais sabe mais.
Quem sabe mais luta melhor.

Pois somos um partido de sonhos, de lutas e de ações. Assim posto, recorreremos novamente a Marx para concluir que: “Até o momento, os filósofos apenas interpretaram o mundo; o fundamental agora é transformá-lo” (MARX & ENGELS, 1937).

REFERÊNCIAS

- DAGNINO, Renato. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*, v. 6, n. 1, 2013. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15577/10695>. Acesso em: 02 jan. 2017.
- FAÉ PRAXEDES, Sandra. *Políticas públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias*. São Paulo: IPEA, 2009.
- MARX & ENGELS. *Manifesto do Partido Comunista*. 1937. Disponível em: <http://www.culturabrasil.org/manifestocomunista.htm>. Acesso em: 02 jan. 2017.
- MONTEIRO, Simone Pires. *O marco conceitual da vulnerabilidade social*. Disponível em: revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/695/619. Acesso em: 02 jan. 2017.
- POMAR, Wladimir. *Brasil, crise internacional e projetos de sociedade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- SÃO PAULO. Prefeitura do Município de Decreto Nº 55.067, de 28 de abril de 2014. Regulamenta o Programa De Braços Abertos e altera o Decreto nº 44.484, de 10 de março de 2004, que regulamenta o Programa Operação Trabalho. São Paulo, 2014.
- SINGER, P. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TARRAGÓ, Daniel. *Teoria e prática da administração pública deliberativa*. Disponível em: http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/PDF/Adm%20Pub%20Deliberativa/14_013_Teoria_e_Pratica_da_Administracao_Publica_Deliberativa_2014.pdf. Acesso em: 02 jan. 2017.

Alessandra Atti é graduada em Biblioteconomia pela Universidade Estadual de Londrina (1998). Pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Mogi das Cruzes (2011). Atualmente Diretora da Divisão de Desenvolvimento de Coleções e Tratamento da Informação da Coordenadoria do Sistema Municipal de Bibliotecas de São Paulo. Membro da 17ª (2015-2017) – Gestão do Conselho Regional de Biblioteconomia - 8ª Região – CRB-8, onde coordena a Comissão de Fiscalização. Foi Supervisora de Acervo e de Tratamento da Informação na Biblioteca Mário de Andrade – Secretaria Municipal de Cultura – Prefeitura de São Paulo. Participa de diversas Comissões na mesma Secretaria. Tem experiência na área de Ciência da Informação, com ênfase em Tratamento da informação, Conservação e Preservação de Acervos, Políticas de Desenvolvimento de Coleções, Bibliotecas Públicas, Escolares e Universitárias e em Políticas Culturais. Atua como gestora na área pública há 8 anos. Possui diversos artigos publicados. É coautora de livro sobre Apresentação Formal de Trabalhos Acadêmicos (2007).

Alessandra Felix de Almeida é graduada em Sociologia e Política pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP (2013). Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), onde participa como pesquisadora do Núcleo de Estudos do Futuro (NEF). Tem desenvolvido sua produção acadêmica na área de Políticas Públicas, com ênfase em Educação, Democracia e Cidadania.

Aline Kelly Lopes da Silva é graduada em História, pela Fundação Universidade Federal do Tocantins (2009). Especialista em Gestão Pública, pela UNICAMP. Foi vice-presidente da Agência Tocantinense de Ciência, Tecnologia e Inovação – TO (2015-2016). Assessora de Planejamento da prefeitura de Palmas (2014-2015). Assessora Pedagógica do Projovem Trabalhador, prefeitura de Palmas (2013-2014). Formadora do Prouca, pela UFT. Atuou como Gerente de Formação Permanente – Secretaria Municipal de Educação de Palmas - Semed (2009 - 2012).

Bárbara Eliodora Costa Freitas é graduada e licenciada em História pela Universidade Federal Fluminense. Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/UNICAMP. Articuladora Estadual da ONG Guayí – 2010-2011. Diretora de Mulheres da União Estadual dos Estudantes – 2011-2013. Assessora Parlamentar na Câmara Municipal de Niterói – 2013. Subsecretária de Segurança Alimentar e Nutricional na Prefeitura Municipal de Niterói/RJ – 2014-2016.

Célia Maria de Oliveira de Campos é tecnóloga em Gestão Financeira, possui formação anterior de professora do ensino fundamental, qualificação profissional em Música e Técnica em Contabilidade. É assessora parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Trabalhou como assessora na administração pública na área da educação (2007-2009) e na implementação do Orçamento Participativo, na prefeitura de Hortolândia-SP (2005). Foi membro da Coordenação Diocesana da Pastoral da Juventude na Diocese de Lins/SP. Fez Teologia Pastoral, pela Diocese de Araçatuba-SP. Atuou nas Comunidades Eclesiais de Base, participante de vários Cursos de Verão em São Paulo/SP e em Goiânia/GO, pelo Centro Ecumênico de Serviços à Evangelização e Educação Popular (CESEEP).

Cristiano Cardoso de Almeida é mestrando em Estado, Governo e Políticas Públicas pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) e Fundação Perseu Abramo (FPA). Bacharel em Ciência Política pela Faculdade América Latina (FAL) e Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. Foi tutor do curso de difusão do conhecimento em Gestão em Políticas Públicas da FPA na Serra Gaúcha. Tem artigo acadêmico publicado pela Revista Agenda Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e artigos de opinião publicados em veículos de comunicação social. É secretário de escola na prefeitura de Caxias do Sul. Foi assessor parlamentar em Caxias do Sul e região. Áreas de pesquisas: juventudes, LGBT, movimentos sociais, partidos políticos e políticas públicas.

Daniel Calbino é doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (2013). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010). Graduado em Administração pela Universidade Federal de São João del Rei (2008). Atualmente é professor Adjunto-A da Universidade Federal de São João del Rei – Campus Sete Lagoas. Atua nas áreas de pesquisa com os seguintes temas: Estudos Organizacionais Críticos, Economia Solidária,

Autogestão, Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, Tecnologias Sociais, Pedagogia Crítica, Agroecologia e Extensão rural.

Daniel Raony Potiguara Neves do Valle é bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Campos – UNIFLU. Foi fundador e Membro-Diretor da Organização da Juventude Responsável – ORJURE, OSCIP voltada a projetos sociais e eventos com foco na juventude. Em 2009 tornou-se servidor público em Macaé–RJ. Exerceu em sua vida profissional as funções de tesoureiro e advogado de empresa pública municipal. No poder legislativo de Macaé foi Diretor de Assuntos Legislativos e Subprocurador Geral da Câmara.

Denise de Paulo Pacheco é historiadora pela Pontifícia Universidade Católica – BH. Especialista em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro – MG. Pós-graduada em Administração Pública. Pós-Graduada em Descentralização e Especialização em Gestão Hospitalar. Especialista em Políticas para Juventude pela Centro Universitário Newton Paiva – BH/MG. Foi coordenadora da área administrativa da Coordenadoria Operacional na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG). Foi diretora administrativa e finanças no Hospital Cristiano Machado na cidade de Sabará. Foi gerente de Projetos de Políticas de Ações Afirmativas – Subsecretaria de Ações Afirmativas. Coordenou o Programa Trabalho Doméstico Cidadã, Ações do Plano Nacional de Política para as mulheres, atuou com ações no Programa Nacional Brasil Sem Homofobia de forma transversal, e a interlocução com movimentos Sociais; sindical, negro, mulheres LGBT, saúde. Representante do governo brasileiro pela SEPPPIR-PR na Comissão Interamericana da ONU para apresentar políticas de ações afirmativas sobre o Programa Trabalho Doméstico Cidadã – Uruguai. Foi gerente de Políticas Sociais da prefeitura de Belo Horizonte e coordenadora de Políticas de Promoção da Igualdade Racial na mesma prefeitura. Foi tutora a distância do Curso GPP-GER 2013 – Gestão de Políticas Públicas de Gênero e Raça, realizado pela pelo NEPEM/UFMG – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher NEPEM da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH da UFMG.

Eduardo Dalbosco é filósofo, com especialização em Sociologia Urbana, em Gestão Pública Estratégica e Mestrado em Política Social, com dissertação sobre o trabalho informal. Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Foi Secretário Municipal de Planejamento e de Governo de

Joinville/SC, na gestão 2009-2012. Coordenou o Orçamento Participativo e foi gestor local do PAC, além de presidir o Conselho de Administração da Companhia de Saneamento – Águas de Joinville. Atuou como professor na Universidade do Vale do Rio dos Sinos, além de ter trabalhado na Assembleia Legislativa do RS e na Câmara dos Deputados.

Eduardo José Grin é doutor em Administração Pública e Governo (FGV-SP), Mestre em Ciência Política (USP), Especialista em Sociologia (UFRGS) e Bacharelado e licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professor-tutor da Escola de Economia de São Paulo (EESP-FGV-São Paulo). Coordenador do curso de pós-graduação em Projetos Sociais e Políticas Públicas no Campus Universitário Senac – Santo Amaro. Foi professor do curso de Especialização Legislativo e Democracia no Brasil da Escola do Parlamento–Câmara Municipal de São Paulo na disciplina de Teoria Política. Foi professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos e da Faculdade Portoalegrense de Educação, Ciências e Letras. Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV-SP), nas áreas de planejamento e políticas públicas e estudos do poder local. Como pesquisador do CEAPG representou a Fundação Getulio Vargas–São Paulo como membro e avaliador da Comissão Julgadora do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar nas edições de 2012 e 2013 promovidas pela Ação Fome Zero. Professor do Campus Universitário Senac–Santo Amaro, no Bacharelado de Relações Internacionais em Ciência Política e do curso de Especialização *latu sensu* em Administração Pública na área de Gestão e Avaliação de Políticas Públicas. Integrante do Conselho Consultivo da Agenda Pública, organização da sociedade civil que apoia a modernização da gestão pública municipal.

Evandro Gonsalves Chaves é agrônomo pela Universidade Federal da Paraíba. Perito em Meio Ambiente. Analista Ambiental no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Gustavo Clayton Alves Santana é doutorando em Sociologia Política na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF-RJ). Mestre em Psicologia Social formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp e Bacharel em Ciências Sociais pela UERJ. Atualmente é auxiliar de ensino na UENF, professor de cursos ligados ao Departamento de Extensão da UERJ, tutor do curso de gra-

duação em Segurança Pública da Universidade Federal Fluminense e desenvolve estudos sobre as favelas do Rio de Janeiro, representações sociais, políticas públicas, segurança pública, juventude, violência e direitos humanos.

Janaina Lucia Feijó é graduada em Pedagogia com ênfase em Gestão pela Universidade Luterana do Brasil e Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. Premiada com o 1º lugar nacional do Prêmio Brasil Inclusão Social, com o artigo “Cidadanar - Uma Afirmação de Direitos”. Este prêmio foi fruto do relato de Experiências do projeto “O Lugar da Mulher na Educação de Jovens e Adultos”. Foi coordenadora pedagógica do Programa do Governo Federal PROJOVEM (2009), Gestora do Programa Federal Proteção (2010), gestora do Centro de Referência de Juventudes de Canoas/RS (2011 a 2013) e compôs a equipe da Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário-MDA (2014 e 2015). Conselheira Tutelar no município de Gravataí/RS.

Igor Paes Nunes Sardinha é advogado, formado pela Faculdade de Direito de Campos dos Goytacazes/RJ. Vereador nas legislaturas 2009-2012 e 2013-2016 no município de Macaé/RJ. Premiada nos anos de 2011 e 2016 como “Vereador Destaque do Brasil” pela União dos Vereadores do Brasil (UVB), pelos seus pioneiros projetos e importantes lutas travadas. Liderou movimentos regionais importantes como o “Royalty não é privilégio. É compensação!”, assim como o “Movimento Parlamentar pela Duplicação Imediata da BR-101”. Líder do Bloco de Oposição e Presidente da Comissão Permanente de Transporte e Mobilidade Urbana da Câmara de Vereadores de Macaé/RJ no mandato de 2013-2016. Autor de importantes leis municipais, como a que criou o Conselho Municipal de Transporte em Macaé/RJ.

Isabella Jinkings é graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP-1996), Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (2002), Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp-2007) e pós-doutora também pela Unicamp. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e políticas públicas e na área de Sociologia, com ênfase em sociologia do trabalho, atuando principalmente nos seguintes temas: reestruturação produtiva, sistema penal, aparato coercitivo estatal, reforma do Estado e políticas públicas. A atuação em docência compreende vínculos com instituições públicas como a Unicamp, a UFSC – como estagiária docente em ambas – e a Universidade Federal de Alfenas, campus de Varginha,

como professora adjunta; também em instituições particulares como a Unicid, a Uninove e a Fundação Perseu Abramo. O desenvolvimento de pesquisas qualitativas e quantitativas nas áreas das ciências sociais foi realizado não somente no âmbito da formação acadêmica, mas também em institutos de pesquisa como o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o Instituto Observatório Social, o Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT/Unicamp) e na empresa Synergia Consultoria Socioambiental.

Jânio Ribeiro é especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. Graduado em curso superior em Tecnologia com ênfase em Comércio Exterior Fatec (UNESP-2008). É poeta e já participou de inúmeros cursos e oficinas de poesias como a Aula poema: estudos indisciplinados para a potência do ato (UFMG -2014). Foi premiado em Indaiatuba em 2013 com 1º lugar em poesia no tradicional concurso literário Acrísio Camargo. cursou Introdução a História Pública (USP-2011). Já publicou dezenas de artigos na imprensa de Indaiatuba sobre os mais variados assuntos.

Juliana Paula Carvalho Silva é pós-graduada em Gestão Estratégica em Políticas Públicas, pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) em parceria com a Fundação Perseu Abramo. Possui graduação em Serviço Social, pela Universidade Presidente Antônio Carlos, Unipac Betim. Trabalhou no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) na cidade de Betim/MG, nos anos de 2011 e 2012. Atualmente desenvolve trabalho missionário junto à Congregação Irmãzinhas da Assunção, no Bairro Alto do Moura em Caruaru/PE.

Karla Bianka Santos Vasconcelos Ramalho é formada em pedagogia pela Universidade Estadual de Goiás. Pós-graduada em Neuropedagogia (FABEC-GO). Especialista em Gestão Estratégica de Políticas Públicas (FPA/Unicamp). Pós-graduada em Gestão de Gênero e Raça pela UnB. Atualmente leciona para autistas na rede pública do DF. Poetisa, cronista e blogueira (karlinharamalho.blogspot.com.br e karlalivre.blogspot.com.br). Militou no movimento estudantil, na corrente Reconquistar a UNE, no campus da UEG-Luziânia no período de 2008 a 2011. Militou no movimento cultural Radicais Livres por 11 anos (2002 até 2014), realizando mais de 200 saraus durante todos estes anos. Militou na Marcha Mundial das Mulheres no período de 2010 a 2015. Atualmente é membro do Cine Clube Feminista de São Sebastião.

Lenira Rueda Almeida é socióloga pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atuação em políticas públicas com enfoque participativo. Autora de “Homens em Série – a história de Ipatinga contada por seus próprios personagens”, em dois volumes e artigos sobre orçamento participativo e participação popular, metodologias participativas para planos de saneamento básico e cidades siderúrgicas. Trabalha no Governo do Estado de Minas Gerais com Fóruns Regionais de Governo que promovem diálogos sociais entre os municípios mineiros. Trabalhou no CREA-MG na elaboração de metodologia participativa para capacitação de Planos Municipais de Saneamento Básico. Trabalhou na prefeitura de Belo Horizonte na assessoria do Orçamento Participativo, Habitação, Planejamento e Secretaria Regional Noroeste. Foi conselheira da Habitação, Assistência Social, Mulher, Criança e Adolescente.

Leonardo de Souza Uripia é especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp (2015). Graduado em Direito pela UNIME - União Metropolitana de Educação e Cultura (2005). Técnico de operações na Petrobras desde 2003. Diretor de assuntos jurídicos e institucionais da Federação Única dos Petroleiros. Diretor de comunicação do Sindipetro Bahia (desde 2007). Sócio fundador do Instituto de Ação Geopolítica Zé Olívio Miranda. Membro da comissão eleitoral para o Conselho de Administração da Petrobras (2014-2015 e 2015-2016) e do GT da Pauta Pelo Brasil destinado a emitir relatório para superação da situação financeira da Petrobras (2015-2016). Dedicado ao movimento sindical e político brasileiro, tem atuado nas discussões sobre o Marco Regulatório do Petróleo no Brasil.

Liana de Queiroz Melo é advogada e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. Trabalhou na Secretaria Especial da Mulher e de Direitos Humanos da Prefeitura Municipal de Caruaru/PE como Gerente de Direitos Humanos, de abril de 2015 até maio 2016, antes disso foi chefe de gabinete da Secretaria de Participação Social desta mesma prefeitura (2013-2015). Entre os anos de 2009 e 2012, foi assessora técnica da Fundação de Cultura Cidade do Recife, da prefeitura do Recife/PE.

Luciano Chaves Leal cursou Arquitetura e Urbanismo na Universidade Santa Úrsula e Engenharia de Segurança no Trabalho na Faculdade Salesiana Maria Auxiliadora. Assessor na Câmara Municipal de Macaé.

Luis Fernando de Carvalho Rabello é bacharel e licenciado em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. É secretário municipal da juventude do Partido dos Trabalhadores de Valinhos-SP, militante LGBT e dos Direitos Humanos.

Magnun de Souza Assumpção Amado é bacharel em Direito da Uniflu Centro Universitário Fluminense – Faculdade de Direito de Campos. Militante estudantil e social do município de Macaé/RJ, integrante da coordenação do Programa de Qualificação Profissional Gratuita e Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos da Organização da Juventude Responsável. Desempenhou funções na Empresa Municipal de Obras Públicas e Iluminação e na prefeitura municipal de Macaé. Exerceu o cargo de Subdiretor de Assuntos Legislativos e Chefe de Gabinete na Câmara Municipal de Macaé.

Manoel Saraiva da Silva Junior é graduado em Comunicação Social pela Faculdade Salesiana e Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. Militante pelas causas sociais, assumiu a presidência da Organização da Juventude Responsável (Orjure) onde implementou no município de Macaé os programas de Qualificação Profissional Gratuito e Alfabetização para Jovens e Adultos. Assumiu funções de Chefe de Gabinete e Diretor de Recursos Humanos na Câmara Municipal de Macaé.

Márcia Regina Gonçalves Viana é graduada em Gestão Pública. Dirigente sindical no Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de Sorocaba e Região.

Márcia Silva Loureiro é bacharel em Serviço Social pela Faculdade Anhanguera. Especialista em Fé e Política. Área de estudo e militância política: sindical, popular, partidária, conselhos municipais paritários e outras áreas. Nota Fomentar em nosso país um pensamento social – CEFEP (2012-2013). Especialista em Gestão e Políticas Públicas pela Unicamp (2014-2015). Foi coordenadora de políticas públicas para pessoas com deficiência na prefeitura municipal de Sumaré. É assistente social na Sociedade Educativa de Trabalho e Assistência em Campinas/SP.

Maria Náustria de Albuquerque é graduada em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduada em Responsabilidade Social e Terceiro Setor pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Funcionária da Petrobras Distribuidora há 26 anos. Foi militante

das Comunidades Eclesiais de Base e militante do Partido dos Trabalhadores desde 1985, candidata a vereadora no município do Rio de Janeiro em 2004 e 2008. Ex-diretora da Central Única dos Trabalhadores (CUT-RJ). Ex-dirigente do PT-RJ. Atualmente gestora de projetos sociais na Petrobras.

Maria Rosane Tavares Lima é licenciada e Bacharelada em História Geral pela Universidade Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduada em Formação em Trabalho e Projetos Sociais pela Pontifícia Universidade Católica. Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. Pesquisadora, Consultora, Analista e Gestora de Programas de Responsabilidade Social. Coordenadora Local do Programa de Voluntariado Petrobras/Gás e Energia (2004-2016). Consolidadora e colaboradora do Relatório de Sustentabilidade da Petrobras/Gás e Energia (2004, 2005, 2006 e 2015). Coordenadora do Programa de Iniciação ao 1º emprego, desenvolvimento social e humano de jovens na Fronape e Transpetro.

Mirlla Karoline Costa Silva é psicóloga, graduada pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. Psicóloga efetiva no Núcleo de Apoio à Saúde da Família - NASF de Serra da Raiz. Atuou entre os anos de 2011 a 2016 na Secretaria Municipal de Assistência Social de Sertãozinho/PB.

Nilvanda Dantas Brandão é doutor em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Mestre em Ciências da Sociedade (UEPB), Especialista em Literatura e Estudos Culturais (UEPB), Graduação em Serviço Social - Bacharel (UEPB) e Graduação em Filosofia e História - Licenciatura (UEPB). Atuou como professora Visitante na UEPB (2006-2007), ministrando os Componentes Curriculares - Sociologia da Educação e Metodologia Científica. Tem experiência na área de Serviço Social, tendo atuado como docente no Curso de Serviço Social, ministrando os Componentes Curriculares: Fundamentos Histórico, Teórico e Metodológico do Serviço Social e Ética Profissional em Serviço Social. Ao longo de sua vida acadêmica desenvolveu pesquisas e publicou trabalhos na interface cultura e sociedade, destacadamente, em torno de temas relacionados às questões de gênero, religião, sexualidade, trajetória intelectual, pensamento social, políticas públicas, relações sociais e cidadania. Realizou atividade de ensino e desenvolveu projeto pesquisa intitulado: Trajetória das Políticas Públicas de Enfrentamento aos Efeitos da Seca no Semiárido Paraibano (1985-2014) e Seus Impactos Sociais,

Culturais e Econômicos, vinculado ao Mestrado em Desenvolvimento Regional, como bolsista do PNPd/CAPES/MEC. É líder do Grupo de Estudos Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento (GPPPD), vinculado ao CNPq e certificado pela Instituição/UEPB, participa do Grupo de Pesquisa, Trabalho, Políticas e Desenvolvimento Regional; está filiada ao Laboratório de Observação Permanente do Mundo Rural do Nordeste - LAE/RURAL/UEPB/UFCG e membro associada da Rede de Estudos Rurais.

Odil Elias Júnior é economista, especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. Membro dirigente do MAPS (Movimento de Ação Política e Social) – movimento suprapartidário que visa criar, debater e promover ações políticas e sociais –, possui carreira corporativa desenvolvida no setor privado, lidando com análise e previsões do comportamento da economia, análise macroeconômica, planejamento econômico-financeiro. Foi coordenador de departamento em conceituada entidade representativa de classe, responsável por relatórios e pareceres contendo estudos e análises de informações econômico-financeiras, patrimonial, de idoneidade e de relacionamento. Desde 2014 é consultor de economia para entidades sindicais, atuando com economia do trabalho, pesquisas setoriais e diagnósticos socioeconômicos, gestão fiscal/financeira.

Otávio de Souza Ferreira é bacharel em Direito e Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (EFLCH/Unifesp) e Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), ambos sob o financiamento da Capes.

Pedro Américo de Santana Silva Lopes é graduado em Física pela Universidade Estadual de Feira de Santana e Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. É membro titular do Conselho Municipal de Juventude de Feira de Santana/BA, diretor de projetos do Instituto de Comunicação e Juventude Diário Nordestino, professor de Física pelo governo do estado da Bahia (REDA) e coordenador municipal de Proteção e Defesa Civil de Feira de Santana/BA. Trabalhou na Assembleia Legislativa do Estado da Bahia e na Câmara de Vereadores de Feira de Santana. Tem experiência na área de Física, Gestão e Processo Legislativo. Atuando principalmente nos seguintes temas: Juventude, Meio Ambiente, Defesa Civil, Educação e Gestão de Políticas Públicas.

Rita de Cássia Arruda Fajard é graduada em Engenharia de Produção Mecânica pela Universidade de São Paulo – USP (1995). Possui Especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho (1997) pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. É mestre (2005) e doutora (2014) em Engenharia de Produção pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP) do Departamento de Engenharia de Produção da UFSCar. Atualmente é docente no Instituto Federal de São Paulo - Campus São Carlos, na área de Gestão.

Rui Alvacir Netto é graduado em Administração pela Universidade do Planalto Catarinense – Uniplac (2006). MBA Gestão para Altos Executivos pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (2000). Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. Administrador de agência bancária (Banco do Brasil - 1995 a 2002). Analista de Riscos na Área do Crédito e de Seguridade. Assessoria e Elaboração de Projetos de Segurança Alimentar (PAA/PNAE) e Desenvolvimento Territorial (Consad/Cododeter/Territórios da Cidadania). Consultoria e Elaboração em Projetos para o Fundo Social do BNDES; e, da Petrobras. Análise Técnica da viabilidade de Projetos de Investimentos (públicos ou privados). Assessoria técnica e elaboração de projetos de investimento para o Programa Terra Forte. Assessoria na elaboração e na execução de projetos de extensão universitária (Uniplac/UDESC/UFSC). Consultoria e assessoria em organização de cooperativas agrícolas. Assessoria para elaboração de estudos de mercado; planos de melhoria de gestão; e planos de expansão da produção de matéria prima para Cooperativas de Agricultores Familiares.

Sandra Maria Schneider é assessora na Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (2008-2016) onde coordenou o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e o Comitê Pró-Equidade de Gênero e Raça da CPRM. Graduada em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), fez entre outros, os cursos: Capacitação para Governar: organização de estruturas decisórias de alta direção e Comunicação para a Ação: uma proposta geral para a Coordenação de Ações; Seminário Avançado em Planejamento e Gestão – Unicamp. Em outros períodos atuou junto às prefeituras de Campinas/SP, Niterói/RJ, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e ao governo do estado do Rio de Janeiro.

Sebastião Florencio da Cruz é graduado em Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas. Ajudou na fundação do Partido dos Trabalhadores em São Bernardo do Campo. Foi presidente do PT diretório de Taubaté de 1995-1997, onde é militante até os dias de hoje. Criador do House Organ da prefeitura de Caçapava no ano de 1997. Foi responsável local pelo programa Integrar da CNM-CUT – Taubaté. Atuou por vários anos junto à gerência e diretoria comercial de rádios no município de Taubaté. Fez assessorias para vereadores, prefeitos e para o deputado federal Devanir Ribeiro. É anistiando político, pois é demitido político dos Correios desde 1987, onde tinha a função de subchefe do setor operacional, quando fundou a Associação Profissional dos Funcionários dos Correios e Telégrafos do Vale do Paraíba, onde foi eleito diretor e logo após vice-presidente.

Táli Pires de Almeida é mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – USP (2013). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo – USP (2007). Atua principalmente nos temas: migrações internacionais, migrações femininas, mercado de trabalho, indústria da confecção, trabalho doméstico.

Valdeci Augusto de Oliveira é pedagogo pela Universidade Estadual da Bahia – UNEB. Licenciado em História pela Unopar. Possui três pós-graduações *latu sensu*. Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica de Salvador – UCSAL. Professor concursado da Educação Básica no município de São Félix do Coribe/BA. Tem sete livros publicados, dentre eles, *Formação continuada de professores, uma necessidade, muitas dificuldades*, publicado pela Xamã, 2008. Foi vereador e deputado estadual, pelo Partido dos Trabalhadores, em Santa Maria da Vitória. Em 2016 foi eleito vice-prefeito (PT) e em de janeiro de 2017 assumiu a Secretaria de Educação do município de Santa Maria da Vitória/BA.

Valéria de Jesus Oliveira Santana é pedagoga formada pela Faculdade São Judas Tadeu. Pós-graduada em Psicopedagogia pela Universidade Candido Mendes. Especialista em Gestão e Políticas Públicas pela FPA/Unicamp. É coordenadora do programa “Um Lar Para Mim” da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro.

A impressão deste livro foi realizada na cidade de São Paulo pela Graphium em agosto de 2017. A tiragem foi de 500 exemplares, com texto composto em Minion Pro. O miolo foi impresso em papel Avena, 80g e a capa em cartão supremo, 250g.