

**ALESSANDRA ATTI
GREINER COSTA
[ORGS.]**

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

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO – TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO

VOLUME 5

ADELINO RAFFAELLI
ADRIANA DIAS
ADRIANE MICHELS BRITO
ALDAIR JOSE RODRIGUES DE OLIVEIRA
ALESSANDRO FERNANDES
ALEXANDRINA MESQUITA MOTA BRITO
ANA KAROLINE PEREIRA CRISOSTOMO
ANDRÉ ROCHA SANTOS
ANDRESSA REBONATO DE SOUSA
BÁRBARA PEIXOTO DE OLIVEIRA
BERENICE DA SILVA BORGES
BERENICE DE FREITAS DINIZ
BERNARDO FERNANDES TÁVORA
BRUNO FRANCESCO DE OLIVEIRA SCARPELLI
CARLOS ALBERTO MARINS DA SILVA
CHRISTIAN CORREIA SALGADO
CICERA FERNANDA SOUSA DO NASCIMENTO
CLEIDE MARIA DE OLIVEIRA SCARPELLI
DEMITRI NÓBREGA CRUZ
DENISE DA SILVA PESSÔA
DIVINO BARROS VIEIRA
DIVINO DONIZETI BORGES NOGUEIRA
EDIVAN BATISTA CARVALHO
EGÍDIO FIOROTTI
EMANUEL CAMILO DE OLIVEIRA MARRA
ESPERANZA HERNANDEZ CASTILLEJOS CRISOSTOMO
FABIO ROSA MOREIRA SILVEIRA
FABRÍCIO RIBEIRO SALES
FRANCISCO DE ASSIS SIZINO
FRANCISCO EVERALDO RODRIGUES CARDOSO
FRANCISCO IELANO VASCONCELOS MESQUITA
GENARIO AZEVEDO
GLÁUCIA ROSE DOS SANTOS TAVARES
GLAYDSON ANTONIO RODRIGUES MOTA
IGOR PINHEIRO GUEDES
INES TERESINHA FRANZ WILLERS
JAYCELENE MARIA DA SILVA BRASIL
JORGE AMARO DE SOUZA BORGES
JOSÉ LUIZ SOARES
JOYCE KIMARCE DO CARMO PEREIRA
LAZIE RONALDO SANTOS LOPES
LUANDA DO CARMO QUEIROGA
LUDMILA SOARES FRANCO
MARCELO DOS SANTOS VIOLA
MÁRCIO ROGÉRIO PILGER
MARCOS VINICIUS BATISTA
MARIA ELIANE SILVA DE ALMEIDA
MARÍLIA GOMES
MARIZE GIRÃO DOS SANTOS
MARLISE MARIA FERNANDES
MARNE THERESA DE LISIEUX SILVA E LIMA
PAULO HENRIQUE CESARINO CARDOSO SOARES
RAQUEL KOTHE
RICARDO AREND HAESBAERT
RONALD DINIZ COIMBRA
SANDRO LUIS DELLA MEA LIMA
YURI RAJ CZUK DOMBI



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

A publicação apresenta uma amostra dos trabalhos de conclusão aprovados ao final das turmas 9, 10 e 11 do *Curso de Especialização – Estado, Gestão e Políticas Públicas*, realizado pela Fundação Perseu Abramo em parceria com a Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp. As atividades presenciais dessas turmas foram realizadas nas cidades de Porto Alegre, Teresina, Fortaleza e Belo Horizonte.

No total 540 filiados e filiadas ao PTcom curso de graduação concluído efetivaram matrícula nessas três turmas. Prioritariamente atuando 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.

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

Até julho de 2017 o Curso de Especialização – Estado, Gestão e Políticas Públicas realizado pela Fundação Perseu Abramo concluiu as 11 turmas iniciadas, totalizando 1.240 concluintes aprovados e com entrega dos trabalhos de conclusão do curso.

No atual momento político brasileiro a Fundação Perseu Abramo reitera, com a publicação deste quinto volume de um total de cinco previstos até o 1º semestre de 2018, o compromisso do Partido dos Trabalhadores com a formação técnico-política de qualidade e a disponibilização de estudos sobre gestão e políticas públicas para seus militantes.

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

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

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

DIRETORIA

Presidente | Marcio Pochmann

Diretoras | Isabel dos Anjos e Rosana Ramos

Diretores | Artur Henrique e Joaquim Soriano

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial | Rogério Chaves

Assistente editorial | Raquel Maria da Costa

Revisão técnica | Alessandra Atti

Editoração e capa | Patrícia Jatobá

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana

04117-091 – São Paulo – SP

www.fpabramo.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E8

Estudos em gestão políticas públicas [livro eletrônico]: curso de especialização:
trabalhos de conclusão de curso: volume 4 / Alessandra Atti, Greiner Costa
(orgs.). – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.
2.00 Mb; ePUB.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-5708-135-2

1. Políticas públicas – Brasil. 2. Administração pública – Brasil. 3. Participação
popular. 4. Políticas sociais. I. Atti, Alessandra. II. Costa Greiner.

CDU 35(81)

CDD 351.81

Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araújo – CRB 8/10213)

SUMÁRIO

PREFÁCIO 9

APRESENTAÇÃO 13

CAPÍTULO I 23

GRANDE NUMERO DE PESSOAS MORANDO EM ÁREAS DE RISCO

Berenice da Silva Borges

José Luiz Soares

Paulo Henrique Cesarino Cardoso Soares

Raquel Kothe

Orientadora: Andrea Almeida

CAPÍTULO II 59

**RESULTADOS DO GOVERNO TARSO NÃO FORAM COMUNICADOS
ADEQUADAMENTE PARA A SOCIEDADE**

Alessandro Fernandes

Jorge Amaro de Souza Borges

Lazie Ronaldo Santos Lopes

Sandro Luis Della Mea Lima

Orientadora: Édna Regina Assunção Gomes

CAPÍTULO III 79

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA INEFICAZ

Adriana Dias

Fabício Ribeiro Sales

Ricardo ArendHaesbaert

Orientadora: Eliane Silveira

CAPÍTULO IV 95

DIRETORES NÃO PROMOVEM A DEMOCRATIZAÇÃO DAS ESCOLAS

Adelino Raffaelli
Ines Teresinha Franz Willers
Orientadora: Gianna Vargas Reis Salgado Dias

CAPÍTULO V 109

MARCO LEGAL DAS COMUNICAÇÕES NÃO REGULAMENTADO

André Rocha Santos
Egídio Fiorotti
Márcio Rogério Pilger
Marlise Maria Fernandes
Orientador: Ottmar Teske

CAPÍTULO VI 125

PRECARIEDADE NO TRANSPORTE DE ALUNOS CARENTES DA ZONA RURAL DE CANINDÉ – CE

Ana Karoline Pereira Crisostomo
Edivan Batista Carvalho
Esperanza Hernandez Castillejos Crisostomo
Francisco Everaldo Rodrigues Cardoso
Orientador: Leonardo Fialho Machado Nogueira

CAPÍTULO VII 143

REMOÇÕES VIOLENTAS DAS OCUPAÇÕES URBANAS

Cicera Fernanda Sousa do Nascimento
Demitri Nóbrega Cruz
Gláucia Rose dos Santos Tavares
Maria Eliane Silva de Almeida
Orientadora: Lúcia Maria Bertini

CAPÍTULO VIII 187

BAIXA FILIAÇÃO DE JOVENS NO SINDICATO

Fabio Rosa Moreira Silveira
Genario Azevedo
Glaydson Antonio Rodrigues Mota
Marília Gomes
Marne Thereza de Lisieux Silva e Lima
Orientadora: Nagela Raposo Alves

CAPÍTULO IX 201

PRECARIEDADE DO ACESSO AOS MEDICAMENTOS DA ATENÇÃO BÁSICA PELA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ

Divino Donizeti Borges Nogueira
Francisco Ielano Vasconcelos Mesquita
Igor Pinheiro Guedes
Marize Girão Dos Santos
Orientadora: Tereza Suely Brito Dantas de Moura

CAPÍTULO X 243

ELEVADO ÍNDICE DE ACIDENTES COM MOTOS EM MARABÁ-PA

Alexandrina Mesquita Mota Brito
Carlos Alberto Marins da Silva
Marcos Vinicius Batista
Orientador: Vicente Gomes da Silva

CAPÍTULO XI 261

ATENDIMENTO NO CREAS – CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – DO MUNICÍPIO DE LUA NOVA – ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA É POUCO EFICAZ

Bárbara Peixoto de Oliveira
Joyce Kimarce do Carmo Pereira
Luanda do Carmo Queiroga
Orientadora: Clarisse Goulart

CAPÍTULO XII 277

A UBS DO BAIRRO FLAMENGO EM CONTAGEM-MG NÃO ATENDE SATISFATORIAMENTE A POPULAÇÃO USUÁRIA DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA

Andressa Rebonato de Sousa
Bruno Francesco de Oliveira Scarpelli
Cleide Maria de Oliveira Scarpelli
Francisco de Assis Sizino
Jaycelene Maria da Silva Brasil
Orientador: Daniel Calbino

CAPÍTULO XIII 299

GESTÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL É ANTIDEMOCRÁTICA

Bernardo Fernandes Távora
Divino Barros Vieira
Emanuel Camilo de Oliveira Marra
Ronald Diniz Coimbra
Orientadora: Fabiola Paulino da Silva

CAPÍTULO XIV 315

BAIXA ADESÃO DA POPULAÇÃO AO ENFRENTAMENTO DA DENGUE EM MINAS GERAIS

Aldair Jose Rodrigues de Oliveira
Berenice de Freitas Diniz
ChristianCorreia Salgado
Marcelo dos Santos Viola
Orientadora: Marinalva Murça

CAPÍTULO XV 337

GERENCIAMENTO DE RESÍDUO DE CONSTRUÇÃO CIVIL NACIDADE DE CAXIAS DO SUL – RS

Adriane Michels Brito
Denise Pessôa
Ludmila Soares Franco
Yuri RajczukDombi
Orientador: Rafael Balseiro Zin

A Fundação Perseu Abramo foi criada em 1996 pelo Partido dos Trabalhadores para preservar a memória de sua atuação sócio-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 4 módulos de formação propostos: o Curso de difusão de conhecimento; o Curso de gestão nas prefeituras; o Curso de especialização em Estado, gestão e políticas públicas; e o Curso de mestrado profissional.

Esta publicação apresenta Trabalhos de Conclusão das turmas 7 e 8 do Curso de Especialização, realizado em Parceria com a Universidade Estadual de Campinas. Após um ano de estudo, os participantes do curso produziram teses que podem nos ajudar a aprimorar nosso entendimento sobre as múltiplas realidades existentes em nossas cidades e regiões, bem como sobre limites, possibilidades e exigências colocadas pelos marcos legais e culturais presentes em cada política pública.

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

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

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

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

Marcio Pochmann
Presidente da Fundação Perseu Abramo

Jorge Luis Borges em “Do Rigor na 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 com um pequeno conto apontando os limites para a palavra e para as criações humanas para que um relato seja essencialmente fiel ao “real” que se pretende descrever ou dramatizar. Reflexão que, a nosso ver, abre perspectivas para 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, possam analisar situações e propor soluções. Os problemas mais importantes de nossa sociedade são complexos, compostos por múltiplas variáveis interconectadas e representam um grande desafio para serem integralmente analisados e compreendidos. Como regra geral, a ação política implícita na busca de soluções nunca ocorre nas condições ideais necessárias para seu completo equacionamento.

Lembrei-me desse ensinamento do mestre ao iniciar a elaboração desta breve apresentação que busca informar aos leitores e leitoras do que se trata essa publicação: um conjunto de Trabalhos de Conclusão de um Curso de especialização. Este quinto volume contendo TCC das últimas três turmas realizadas em 2016 e 2017 faz parte de um esforço da Fundação Perseu

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.

Abramo que progressivamente irá disponibilizar, por meio de seu sítio na internet e de plataformas de busca acadêmica, todos os trabalhos produzidos pelos participantes das diversas turmas já realizadas do Curso de Especialização Estado e Gestão de Políticas Públicas.

Como ensina o sábio Borges não só não é possível descrever em poucas palavras o que representou o ineditismo da iniciativa inovadora do professor Marcio Pochmann, então recém empossado como presidente a Fundação Perseu Abramo, ao oferecer um curso de especialização em nível de pós-graduação para os filiados e filiadas do Partido dos Trabalhadores, como também, o conjunto dos 12 Trabalhos de Conclusão de Curso escolhidos para esta publicação não será capaz de representar os 71 TCC produzidos pelos concluintes aprovados nas turmas 9, 10 e 11, no decorrer dos anos de 2016 e 2017, obtendo o certificado de conclusão e aprovação.

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

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

nossa inexperiência, nem a virulência com que os nossos adversários 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 este volume:

1 – Título: **Grande número de pessoas morando em áreas de risco**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Berenice Borges, José Luiz Soares, Paulo Henrique Soares, Raquel Kothe. Orientadora: Andrea Almeida.

2 – Título: **Resultados do governo Tarso não foram comunicados adequadamente para a sociedade**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Alessandro Fernandes, Jorge Amaro de Souza Borges, Lazie Ronaldo Santos Lopes, Sandro Della Mea Lima. *Orientadora*: Édna Gomes.

3 – Título: **Política de assistência farmacêutica ineficaz**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Adriana Dias, Fabrício Ribeiro Sales, Ricardo Haesbaert. *Orientadora*: Eliane Silveira.

4 – Título: **Diretores não promovem a democratização das escolas**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Adelino Raffaelli e Ines Teresinha Franz Willers. *Orientadora*: Gianna Vargas.

5 – Título: **Marco legal das comunicações não regulamentado**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Marlise Fernandes, Egídio Fiorotti, Márcio Pilger e André Rocha Santos. *Orientador*: Ottmar Teske.

6 – Título: **Precariedade no transporte de alunos carentes da zona rural de Canindé (CE)**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Ana Karoline Pereira Crisostomo, Edivan Batista Carvalho, Esperanza Hernandez Castillejos Crisostomo e Francisco Everaldo Rodrigues Cardoso. *Orientador*: Leonardo Fialho.

7 – Título: **Remoções violentas das ocupações urbanas**, trabalho elaborado por: Cícera Fernanda Sousa do Nascimento, Demitri Nóbrega Cruz, Gláucia Rose dos Santos Tavares e Maria Eliane Silva de Almeida. *Orientadora*: Lúcia Bertini.

8 – Título: **Baixa filiação de jovens no sindicato**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Fábio Rosa, Genário Azevedo, Glaydson Mota e

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

Marília Gomes Marne Lima. Orientadora: Nágela Raposo.

9 – Título: **Precariedade do acesso aos medicamentos da atenção básica pela população dos municípios do Ceará**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Ivino Donizeti Nogueira, Francisco Ielano Vasconcelos Mesquita, Igor Pinheiro Guedes, Marize Girão dos Santos. Orientadora: TerezaDantas.

10 – Título: **Elevado índice de acidentes com motos em Marabá-PA**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Alexandrina Mesquita Mota Brito, Carlos Alberto Marins da Silva, Joelbia Maia Bezerra Chaves e Marcos Vinicius Batista. Orientador: Vicente Gomes.

11 – Título: **Atendimento no CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social – do município de Lua Nova às mulheres em situação de violência é pouco eficaz**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Bárbara Peixoto, Joyce Kimarce do Carmo Pereira e Luanda do Carmo Queiroga. Orientadora: Clarisse Goulart.

12 – Título: **A UBS do bairro Flamengo, em Contagem, MG, não atende satisfatoriamente a população usuária da área de abrangência**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Andressa Rebonato de Sousa, Bruno Francesco de Oliveira Scarpelli, Cleide Maria de Oliveira Scarpelli, Francisco de Assis Sizino e Jaycelene Maria da Silva Brasi.; Orientador: Daniel Calbino.

13 – Título: **Gestão da Comunicação Pública do Brasil é antidemocrática**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Bernardo Fernandes Távora, Divino Barros Vieira, Emanuel Camilo de Oliveira Marra e Ronald Diniz Coimbra. Orientadora: Fabiola Paulino.

14 – Título: **Baixa adesão da população ao enfrentamento da dengue em Minas Gerais**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Aldair Jose Rodrigues Oliveira, Berenice de Freitas Diniz, Christian Correia Salgado e Marcelo dos Santos Viola. Monitora: Marinalva Murça.

15 – Título: **Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil na cidade de Caxias do Sul – RS**, trabalho elaborado pela equipe composta por: Adriane Michels Brito, Denise Pessôa, Ludmila Soares Franco e Yuri

Rajczuk Dombi. Orientador: Rafael Balseiro Zin.³

O Curso de Especialização – Estado e Gestão de Políticas Públicas foi realizado na modalidade semi-presencial, em uma parceria entre a Fundação Perseu Abramo e a Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

A turma 9 foi iniciada em 12/03/2016 e concluída em 12/03/2017. A turma 10 foi iniciada em 19/03/2016 e finalizada em 26/03/2017. A turma 11 foi iniciada em 20/05/2016 e finalizada em 18/05/2017. Todas as turmas cumpriram uma programação contando 408 horas/aula, com 106 horas presenciais e 302 horas na modalidade a distância. No total dessas três, duas turmas contaram com a matrícula efetiva de 540 participantes.

O Curso foi destinado a filiados e filiaidas 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 Fundação Perseu Abramo abriu 11 turmas: as duas primeiras em parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP; 8 turmas em trabalho conjunto com a Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP; e uma turma oferecida por meio do Centro Universitário Fundação Santo André. As atividades presenciais das diversas turmas do curso foram, até o momento, realizadas nas cidades de Belo

3. TCC elaborado na Turma 3 do curso, atividades presenciais em São Paulo, MG, não publicado anteriormente no Volume 2 desta série de publicações.

Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Salvador, Santarém (PA), Santo André (SP), São Paulo e Teresina.

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

No atual momento político brasileiro, consideramos de suma importância para o Partido dos Trabalhadores a publicação deste quinto volume, último de um total de cinco previstos até o 1º semestre de 2018, tendo como foco a disponibilização de estudos sobre gestão e políticas públicas por parte da Fundação Perseu Abramo. Cada turma do curso de especialização representa um verdadeiro laboratório para experimentação e troca de experiências entre os participantes, analisando e enfrentando os enormes desafios da gestão pública brasileira e para as questões que ela enfrenta na resolução de problemas e demandas e para a oferta de serviços públicos aos cidadãos como condição essencial para o aprimoramento da ação estatal e para a manutenção da cultura e instituições democráticas em nosso país. É um desafio para a ação política, social e governamental no Brasil de hoje, em especial se relacionado ao necessário controle social e construção de novos arranjos institucionais democráticos e democratizantes.

Como afirma a professora Maria Rita Loureiro, também é muito oportuno ter “a gestão pública como tema de reflexão, especialmente hoje no Brasil, porque estamos enfrentando, a partir do golpe parlamentar que levou Temer ao poder, 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.”⁴

Será cada dia mais relevante dotar os filiados e filiadas ao Partido dos Trabalhadores de uma formação crítica e orientada à capacidade de selecionar, analisar e resolver problemas, do que a formas tradicionais de

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

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 demonstrada, à equipe de monitoria do curso na turma 9: Andrea Almeida, Gianna Vargas, Édna Gomes, Eliane Silveira, Ottmar Teske e Dircenara Sanger (in memoriam); turma 10: Leonardo Fialho, Maria Lúcia Bertini, Nágel aRaposo, Tereza Dantas e Vicente Gomes; e à Prof^a Dr^a Natália Fingergermann (supervisão EaD das turmas 9 e 10); e à equipe de monitoria da turma 11: Clarisse Goulart, Fabíola Paulino, Daniel Calbino e Marinalva Soares Murça; e à Prof^a MSc. Andrea Bárbara Azevedo (supervisão EaD da turma 11);

Agradecemos da mesma forma à Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas, e em especial ao prof. Dr. Renato Dagnino – coordenador acadêmico do Curso por sua dedicação e colaboração com o desenvolvimento dos trabalhos, bem como ao corpo docente e à Secretaria de Extensão do IG/DPCT, Sra. Claudia Ap. Reis da Silva, pelo compromisso com a efetivação do Curso.

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.

São Paulo, outubro de 2017

Greiner Costa
Coordenação do Curso de Especialização
Fundação Perseu Abramo

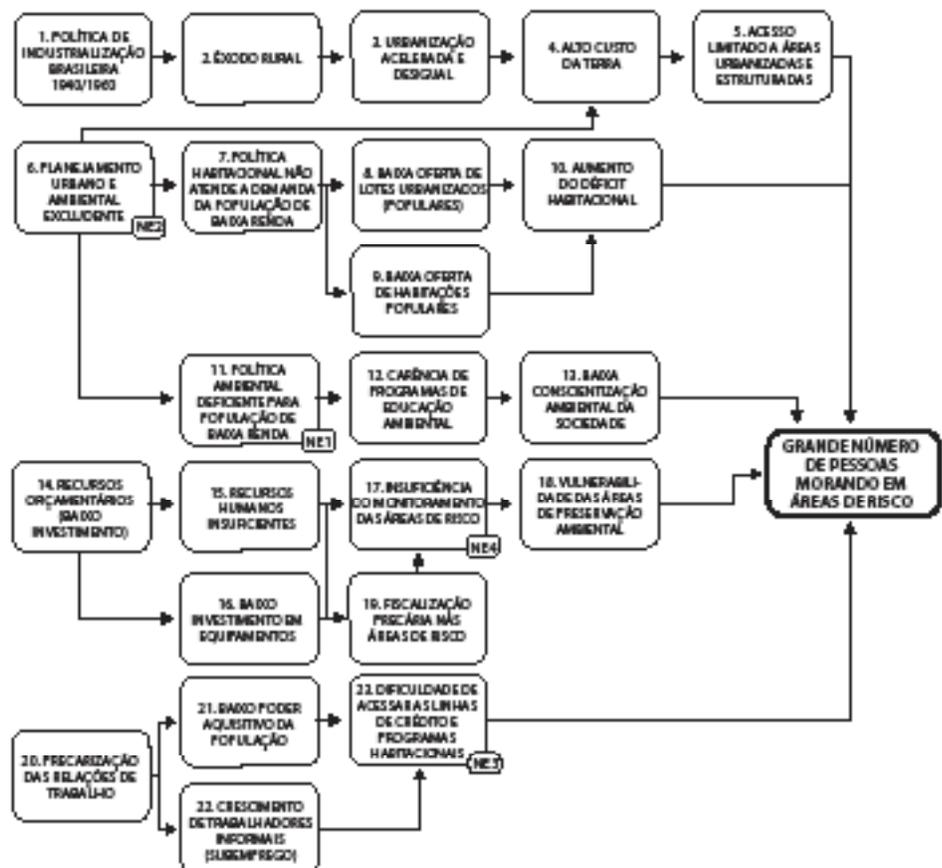
CAPÍTULO I

GRANDE NUMERO DE PESSOAS MORANDO EM ÁREAS DE RISCO

Berenice da Silva Borges
 José Luiz Soares
 Paulo Henrique Cesarino Cardoso Soares
 Raquel Kothe
 Orientadora: Andrea Almeida

1. Fluxograma explicativo do problema

Ator: Prefeito



2. Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos

O tema escolhido pela nossa equipe para o trabalho de conclusão do curso de Gestão de Políticas da Fundação Perseu Abramo – GAPI/UNI-CAMP desenvolvido em 2016/2017 foi “O grande número de pessoas morando em áreas de risco”.

Trata-se de um tema atual, presente na maioria das cidades brasileiras de grande e médio porte, e que os brasileiros convivem há muito tempo. O êxodo de migrantes das zonas rurais, que se inicia na década de 40 se intensificando em consequência da “política desenvolvimentista” de Juscelino Kubitschek nas décadas de 50 e 60, provocaram uma urbanização acelerada e desigual em centros onde buscavam oportunidades de trabalho, causando uma elevação no custo da terra e, por conseguinte limitando o acesso das classes subalternas a áreas consolidadas, urbanizadas e melhor localizadas.

A construção de planos diretores excludentes, que privilegiavam os interesses das classes dominantes, e o mercado imobiliário e especulativo impuseram a 52,3 milhões de brasileiros (28% da população) viverem em favelas. Segundo relatório do Programa Habitat, órgão ligado à ONU, esta população chegará a 55 milhões em 2020, muitas localizadas em áreas de risco.

A seguir faremos a defesa de cada nó explicativo, justificando suas escolhas para a cadeia causal que leva ao problema “Grande número de pessoas morando em áreas de risco”, declarado pelo prefeito municipal de uma cidade fictícia da região metropolitana.

NE1 – Política de industrialização brasileira

O processo de industrialização no Brasil e, por conseguinte da mudança de uma sociedade rural e agrária para uma urbana e industrial, iniciou-se na segunda metade do século XIX, ganhou impulso nas primeiras décadas do século XX e teve um grande salto no período pós-Segunda Guerra Mundial.

A segunda metade do século XIX marcou o início do processo de industrialização, com a implantação de diversas fábricas. A lavoura de café era uma realidade consistente, exigindo do governo diversas obras estruturais, como a instalação de rede de telégrafos, ferrovias e navegação. Pro-

liferaram fábricas nacionais de tecidos, chapéus, sapatos, vidros, couros, sabão e cerveja para o consumo interno. O fim da escravatura, em 1888, e a proclamação da República, em 1889, consolidaram esse processo.

A indústria brasileira nasceu principalmente do capital proveniente do Ciclo do Café, na região onde hoje é São Paulo, pegando algumas áreas do sul do RJ, sul de Minas e nordeste do Paraná. O Brasil começou a implantar indústrias por um motivo principal: até então, o país importava quase todos os produtos industriais, mas com guerras e crises internacionais, os fornecedores foram perdendo capacidade produtiva e não tinham mais como fornecer tanto ao nosso País. Criou-se o que chamam de «indústria de substituição», ou seja, «já que os países que vendem para nós já não conseguem mais produzir, então vamos produzir nós mesmos».

NE2 – Êxodo rural

A Política de industrialização brasileira na metade do século XIX levou ao êxodo rural. O êxodo rural corresponde ao processo de migração em massa da população do campo para as cidades, fenômeno que costuma ocorrer em um período de tempo considerado curto, como o prazo de algumas décadas. Trata-se de um elemento diretamente associado a várias dinâmicas socioespaciais, como a urbanização, a industrialização, a concentração fundiária e a mecanização do campo.

Um dos maiores exemplos de como essa questão costuma gerar efeitos no processo de produção do espaço pode ser visualizado quando analisamos a conjuntura do êxodo rural no Brasil. Sua ocorrência foi a grande responsável pela aceleração do processo de urbanização em curso no país, que aconteceu mais por valores repulsivos do que atrativos, isto é, mais pela saída de pessoas do campo do que pelo grau de atratividade social e financeira das cidades brasileiras.

O êxodo rural no Brasil ocorreu, de forma mais intensa, entre 1960 e 1980, mantendo patamares relativamente elevados nas décadas seguintes e perdendo força total na entrada dos anos 2000. Segundo estudos publicados pela Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), o êxodo rural, nas duas primeiras décadas citadas, contribuiu com quase 20% de toda a urbanização do país, passando para 3,5% entre os anos 2000 e 2010.

NE3 – Urbanização acelerada e desigual

Assim, o fenômeno do êxodo rural desencadeou uma urbanização acelerada e desigual. Urbanização é o aumento proporcional da população urbana em relação à população rural. Segundo esse conceito, só ocorre urbanização quando o crescimento da população urbana é superior ao crescimento da população rural.

Somente na segunda metade do século XX, o Brasil tornou-se um país urbano, ou seja, mais de 50% de sua população passou a residir nas cidades. A partir da década de 1950, o processo de urbanização no Brasil tornou-se cada vez mais acelerado. Isso se deve, sobretudo, à intensificação do processo de industrialização brasileiro ocorrido a partir de 1956. Esta é considerada a principal consequência entre uma série de outras, da “política desenvolvimentista” do governo Juscelino Kubitschek.

Os processos de industrialização e de urbanização brasileiros estão intimamente ligados, pois as unidades fabris eram instaladas em locais onde houvesse infraestrutura, oferta de mão de obra e mercado consumidor. No momento que os investimentos no setor agrícola, especialmente no setor cafeeiro, deixavam de ser rentáveis, além das dificuldades de importação ocasionadas pela Primeira Guerra Mundial e pela Segunda, passou-se a empregar mais investimentos no setor industrial.

O processo de urbanização brasileiro apoiou-se essencialmente no êxodo rural. A migração rural-urbana tem múltiplas causas, sendo as principais a perda de trabalho no setor agropecuário – em consequência da modernização técnica do trabalho rural, com a substituição do homem pela máquina e a estrutura fundiária concentradora, resultando numa carência de terras para a maioria dos trabalhadores rurais. Assim, destituídos dos meios de sobrevivência na zona rural, os migrantes dirigem-se às cidades em busca de empregos, salários e, acima de tudo, melhores condições de vida.

NE4 – Alto custo da terra

A acelerada urbanização, sem controle e desigual, causou um acréscimo do valor da terra nos centros urbanos. Para Marx “ A cidade constitui o espaço da concentração, da população, dos instrumentos de produção, do

capital, dos prazeres e das necessidades, ao passo que o campo evidencia o oposto, o isolamento e a dispersão”. A análise em questão coloca em evidência a importância das formações urbanas pós revolução industrial na consolidação do sistema capitalista em nível global.

A origem da valorização está na questão da posse da propriedade, seja o solo urbano ou rural, e assim o uso dessa posse é que vai determinar a maior ou menor valorização do terreno. O fator localização e a infraestrutura do terreno, no caso urbano, também são determinantes no processo de valorização, além de fatores como o crescimento demográfico e, diante disso, a necessidade crescente de habitações, que facilita o processo de especulação imobiliária, concorrendo para a sobrevalorização do solo urbano.

Esse preço do solo urbano, então, não é determinado pela produção, mas determinado principalmente pela relação entre oferta e procura, relação esta que vai depender do monopólio sobre o mercado. E como o mercado imobiliário é essencialmente monopolizado, esse poder é que vai definir sobremaneira essa valorização.

NE5 – Acesso limitado a áreas urbanizadas/estruturadas

O alto custo da terra ocasiona uma dificuldade de acesso a áreas urbanizadas/estruturadas, pois para adquiri-la ou até mesmo aluga-la, é necessário um valor que a classe subalterna e principalmente mais carente de recursos não possui. Toda esta cadeia leva às pessoas a ocuparem áreas de risco, uma vez que é a forma que encontram de morar mais próximas aos locais de trabalho (ainda que subempregos), escolas, etc. Os ocupantes não estão nas áreas de risco por opção, estão justamente por falta delas.

No entanto, os riscos e desastres que têm aumentado e se tornado cada vez mais presentes nas cidades apontam para dificuldades inerentes ao processo de desenvolvimento ligado à urbanização. O crescimento e a expansão urbana trazem, em seu próprio processo constitutivo, riscos e perigos que se expressam pela falta de ajuste e aderência da produção do espaço urbano aos sistemas naturais, desde o sítio até ritmos regionais de chuvas, ventos e biodiversidade.

O alto custo de terrenos e imóveis regulares encaminha os menos favorecidos economicamente para locais sem estrutura, e risco, desta forma chegamos ao problema deste trabalho: grande número de pessoas morando em áreas de risco.

N6 – Planejamento urbano e ambiental excludente

O Planejamento Urbano e o Planejamento Ambiental, em suas origens, possuem uma característica comum de planejar apenas a cidade dita “formal”, ignorando as áreas consideradas “informais”. Essas áreas “informais” por muito tempo foram ignoradas pelos técnicos e gestores públicos.

No processo excludente da urbanização das cidades brasileiras as classes subalternas tiveram que resolver o problema de moradia ocupando áreas desvalorizadas pelo mercado imobiliário e esquecidas pelo poder público. Em geral essas áreas abandonadas pelo mercado imobiliário por possuírem baixo valor comercial ou serem impróprias para habitação estavam localizadas na periferia, longe dos centros urbanos, ou por serem áreas consideradas de risco, como beiras de rios e morros, como também loteamentos irregulares ou clandestinos, constituindo-se assim a dita “cidade informal”.

Esse processo de exclusão gerou uma negligência histórica de serviços e programas voltados a essa parcela da cidade, em especial na produção de unidades habitacionais (programas habitacionais) e política ambiental capazes de evitar o agravamento das áreas de proteção ambiental e de risco.

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal nº 10.257) os municípios brasileiros passaram a ter um arcabouço legal capaz de reverter o modelo de planejamento urbano e ambiental. Esse estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, apresenta uma série de instrumentos urbanísticos para que os municípios planejem o seu desenvolvimento urbano. O principal instrumento é o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que articulado com o Estatuto da Cidade e leis municipais específicas deve combater à especulação imobiliária (função social da propriedade) e propiciar a regularização fundiária dos imóveis urbanos.

O Estatuto da Cidade, além de definir uma nova regulamentação para o uso do solo urbano, prevê a cobrança de IPTU progressivo para terrenos ociosos, a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a aumentar a oferta de lotes e a proteção e a recuperação do meio ambiente urbano.

Estatuto da Cidade também poderá trazer benefícios ambientais aos grandes centros urbanos ao estimular a instalação da população de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura e evitar a ocupação de áreas frágeis ambientalmente, como mangues, encostas de morros e áreas inundáveis. A nova lei estimula as prefeituras a adotar a sustentabilidade ambiental como diretriz para o planejamento urbano.

N7 – Política habitacional não atende a demanda da população de baixa renda

Origem do problema habitacional – A alteração abrupta de uma sociedade essencialmente rural para uma sociedade urbana promovida pelo Estado brasileiro, a partir dos anos 50, sem planejamento gerou, em poucas décadas, uma enorme concentração de famílias vivendo em subhabitacões, localizadas em áreas de risco, áreas públicas, loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos (atualmente 82% da população brasileira é urbana). Além do problema de moradia essa migração em massa agravou problemas de saneamento básico, transporte, energia e falta de serviços públicos, tais como: saúde, educação e segurança.

Como explicitado no NE6 – Planejamento Urbano e Ambiental excludente essa alteração foi realizada sem um planejamento adequado para atender as necessidades dessas populações que passaram a viver nas áreas urbanas. Sem esse planejamento não foi previsto investimentos públicos em infraestrutura, construção de moradias e oferta de lotes urbanizados, bem como os equipamentos urbanos necessários a vida dessas novas comunidades.

Desde o fim do Sistema Financeiro Habitacional – BNH o Governo Federal não aportava recursos, financeiros e de gestão, significativos para o enfrentamento da grave carência de habitação do povo brasileiro.

A política habitacional brasileira, a partir do primeiro governo nacional do PT (2003-2006), retoma uma política de Estado que estava totalmente fora das prioridades dos governos anteriores. Essa retomada deu-se em bases totalmente diferentes das quais o problema vinha sendo tratado pela esfera pública brasileira até então.

Os governos Lula e Dilma, embora eleitos com um amplo espectro político, implementaram uma Política Habitacional comprometida com as classes subalternas, colocando o Estado a serviço do seu enfrentamento e da sua solução.

Lula inicia o seu primeiro mandato de Presidente com o compromisso programático do Partido dos Trabalhadores e com o compromisso assumido no processo eleitoral de reestruturar a política habitacional. A primeira medida importante e estruturante do Governo Lula é a criação do Ministério das Cidades, congregando as políticas de Desenvolvimento Urbano, Habitação, Saneamento e Mobilidade Urbana. Dentre seus objetivos: universalização do direito à cidade, garantir o acesso da população à habitação digna, ao saneamento básico e à adequada mobilidade no trânsito, facilitada pelo transporte público.

A política Habitacional iniciada por Lula em 2003 foi uma construção de décadas, que envolveu diversos segmentos sociais.

Já nos anos 60 o tema habitacional já era um dos temas importantes para promover a inclusão social e diminuir o grau de pobreza da sociedade brasileira e estava inserido na luta pela Reforma Urbana. Desde então a luta pelo direito à habitação foi uma construção que envolveu partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, entidades profissionais (em especial os arquitetos e urbanistas) e estudantes universitários.

Com a redemocratização brasileira, na década de 80, esses atores sociais já haviam construído uma sólida ação para a reorganização do tema habitacional.

Foi, então, com o processo Constituinte que a política habitacional ganha relevância legal ao ser introduzida na Constituição Federal de 1988 – passa a ser um direito constitucional do povo brasileiro, fruto da luta desses atores sociais. Somente em 2001, através de um longo processo de lutas, consegue-

-se a promulgação da Lei Federal que institui o Estatuto da Cidade, cuja lei regulamenta vários princípios assegurados na Constituição de 1988.

Esse processo de reestruturação da Política Habitacional Brasileira, iniciada com os governos Lula e Dilma, embora exitoso, não foi capaz de reverter nesse curto intervalo de tempo o déficit habitacional.

Nesse sentido sustenta-se que o NE7 – A política habitacional não atende a demanda da população de baixa renda – porquê apresenta uma oferta insuficiente de unidades habitacionais destinadas a essa faixa da população.

Como explicitado anteriormente o êxodo rural, a rápida urbanização brasileira realizada sem um planejamento adequado para atender as necessidades dessas populações que passaram a viver nas áreas urbanas. Sem esse planejamento não foi previsto investimentos públicos em infraestrutura, construção de moradias e oferta de lotes urbanizados, bem como os equipamentos urbanos necessários a vida dessas novas comunidades.

O resultado gerado é que as cidades brasileiras acumularam, ao longo de décadas, um déficit habitacional urbano de, aproximadamente, 6 milhões de moradias em 2014.

Esse déficit está concentrado nas populações de baixa renda (renda familiar até 3 salários mínimos).

Segundo o IBGE 84,4% do déficit habitacional urbano está concentrado na faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos, o que exige um investimento público elevado, tanto na oferta de lotes ou unidades habitacionais, como na oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos (escolas, postos de saúde, creches, praças, entre outros). A oferta de lotes ou de unidades habitacionais voltadas a essa faixa de renda exige, quase que integralmente, a necessidade de subsídios, afim de que essas populações tenham acesso a lotes urbanizados e/ ou moradias.

A Política Habitacional é um compromisso dos entes federados (União, os Estados-membros e o DF, e os Municípios).

Em que pese os investimentos federais que estavam sendo feitos, através do Programa Federal Minha Casa Minha Vida até o final do Governo Dilma, mas interrompido pelo impeachment, mas o fato é que cabe ao município um papel fundamental para o êxito dessa política.

Quando o município não busca os recursos federais, não atualiza sua legislação municipal e, sobretudo, não aplica os instrumentos legais necessários a formulação e implantação dessa política no âmbito da cidade o resultado é a baixa oferta de lotes ou moradias e a permanência das populações vivendo em subhabitações, sendo na maioria das vezes em locais de áreas de risco.

NE 8 – Baixa oferta de lotes urbanizados (populares)

Uma das principais causas do grande número de pessoas morando em áreas de risco é a baixa oferta de lotes urbanizados, destinados às classes subalternas, conforme explicitado no NE7.

Os lotes urbanizados constituem-se em uma alternativa de baixo investimento, que serve de base para várias formas de execução de unidades habitacionais.

Portanto é fundamental que os municípios desenvolvam programas de lotes urbanizados voltados a baixa renda.

Nas cidades brasileiras é comum a existência de “vazios urbanos” (áreas de grande extensão que estão dentro do perímetro urbano – ou seja – apresentam infraestrutura, mas que não são loteadas, permanecendo sem destinação, a fim de servir para fins de especulação imobiliária).

O solo urbano, como os demais tipos de imóveis, possui dupla natureza econômica. Podendo ser, tanto fator de produção ou bem de consumo durável, enquanto opção de investimento, sendo assim o solo urbano é “colocado” no mercado, segundo os interesses dos proprietários, o que varia no tempo e no espaço. Nesse processo configura-se a chamada especulação imobiliária que Campos Filho (1992) define como:

uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível do espaço urbano.

O Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e demais legislações existentes possibilitam ao gestor público, seja através do IPTU progressivo, seja atra-

vés da instituição de zonas especiais de interesse social, forçar os especuladores imobiliários a darem uso às glebas urbanas, a fim de atenderem a função social da propriedade.

NE9 – Baixa oferta de habitações (populares)

A habitação é um direito Constitucional, elemento de produção e reprodução social, e está relacionado a outros direitos: educação, saúde, transporte, lazer, emprego e renda, saneamento básico, fundamentais à dignidade humana.

Além da oferta de lotes urbanizados, outra importante causa das ocupações em áreas de risco para fins de moradia é a baixa oferta de habitações destinadas às classes subalternas, conforme apresentado no NE7 – Política Habitacional não atende a demanda da população de baixa renda.

O IBGE informa que 84,4% do déficit habitacional urbano está concentrado na faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos. Famílias com renda familiar de até 3 salários mínimos são definidas como famílias de baixa renda, exigindo que esses programas habitacionais sejam constituídos com uma diretriz de ofertar unidades habitacionais com forte subsídio do poder público.

Após o fim do Sistema Financeiro Habitacional – BNH o Governo Federal não aportou recursos financeiros e de gestão, significativos para o enfrentamento da grave carência de habitação do povo brasileiro, em especial as classes subalternas.

Somente a partir do Governo do Presidente Lula é que a oferta de unidades habitacionais volta a ter uma expressiva

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – mostram que o déficit habitacional teve uma redução de 8,04% entre 2009 e 2012 – Governos Lula/Dilma.

Segundo a Caixa Federal dos 4,2 milhões de imóveis contratados desde o início do programa em 2009, destes 1,7 milhão contemplaram famílias com renda mensal inferior a R\$ 1,6 mil.

Em que pese os avanços dos Governos Lula e Dilma e as incertezas da Política Habitacional no Brasil a partir do Governo Golpista será neces-

sário à continuidade na oferta de habitações, pois a estimativa é de que a demanda por habitação de baixa renda alcance 20 milhões de unidades em 2024, segundo estudo da FGV.

NE10 – Aumento do déficit habitacional

Conforme explicitado no NE7 o déficit habitacional tem origem no rápido processo de urbanização das cidades brasileiras e também pelo Planejamento Urbano e Ambiental excludente (explicitado no NE6).

E conforme mencionado no NE9 – Baixa oferta de habitações (populares), mesmo com os avanços dos Governos Lula e Dilma, que reduziu o déficit habitacional em cerca de 10%, será necessária a continuidade dos investimentos públicos para viabilizar a oferta de habitações em grande escala, pois a estimativa é de que a demanda por habitação de baixa renda alcance 20 milhões de unidades habitacionais em 2024, segundo estudo da FGV.

Nessa cadeia causal a baixa oferta de lotes urbanizados e baixa oferta de habitações populares tem uma relação estreita com o aumento do déficit habitacional que se constata, sobretudo, nas capitais e cidades que compõe as regiões metropolitanas brasileiras.

NE11 – Política ambiental deficiente para população de baixa renda

A Política Ambiental brasileira apresenta inúmeras deficiências, dentre estas deficiências destaca-se os impactos ambientais ocasionados pela perda da biodiversidade, destruição de habitats de espécies endêmicas, contaminação dos recursos hídricos, desmatamento, queimadas, entre outros, tornando o país campeão no processo de extinção de espécies.

Mas no meio urbano uma das principais deficiências é a baixa importância que a política ambiental apresenta em relação às populações de baixa renda.

Ao tratar do tema ambiental é muito comum que as políticas ambientais deixam de tratar as causas que levam as classes subalternas a ocupar áreas de risco, bem como não se preocupam com a permanente educação ambiental dessas populações e a consequente elevação de consciência ambiental.

Entende-se por política ambiental o conjunto de normas, leis e ações públicas visando à preservação do meio ambiente em um dado território.

No Brasil, essa prática só veio a ser adotada a partir da década de 1930.

Em 1934, o primeiro Código Florestal Brasileiro para regulamentar o uso da terra no sentido de preservar o meio natural.

No entanto, com o processo de expansão industrial que se intensificou no país a partir da década de 1950, quando o objetivo era atrair indústrias estrangeiras e impulsionar o desenvolvimento econômico financeiro do país, as políticas ambientais foram deixadas de lado e, conseqüentemente, seus avanços estagnaram.

Na década de 1960, algumas ações ainda foram realizadas, com destaque para a promulgação do Novo Código Florestal Brasileiro, que estabelecia alguns novos parâmetros, como a criação das APPs (Áreas de Proteção Permanente) e a responsabilização dos produtores rurais sobre a criação de reservas florestais em seus terrenos.

Nos anos seguintes, graças às pressões realizadas pelos movimentos ambientalistas, além da realização da Conferência de Estocolmo de 1972, o Brasil retomou o emprego de ações direcionadas a ampliar a política ambiental no país. A primeira grande atitude foi a criação, no ano de 1973, da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), cuja orientação girava em torno da preservação do meio ambiente e da manutenção dos recursos naturais no país.

Na década de 1980, outros órgãos foram criados, como o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e um órgão voltado para a fiscalização, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a política ambiental no Brasil conheceu os seus maiores avanços quando foi elaborada aquela que é considerada uma das leis ambientais mais avançadas em todo o mundo. Tal referência deve-se, principalmente, ao fato de a legislação abarcar tanto os deveres dos cidadãos quanto das empresas, instituições e o próprio governo. A crítica, a partir de então, deixou de ser direcionada sobre a legislação, passando a questionar acerca de sua aplicação, uma vez que inúmeros crimes ambientais – sobretudo aqueles cometidos por grandes empresas – geralmente acabam sem punição.

Em 2010, no entanto, houve uma nova polêmica envolvendo a política ambiental, com a elaboração de um Novo Código Florestal, que é conside-

rado pelos grupos ambientalistas um retrocesso na legislação brasileira em relação ao meio ambiente. Entre os pontos polêmicos, está a redução das áreas das APPs e a anistia a crimes ambientais praticados por latifundiário

NE12 – Carência de programas de educação ambiental

A Educação Ambiental tem sido uma ferramenta eficaz, inovadora e transformadora para a formação de gerações socioambientais responsáveis.

Segundo o Instituto Chico Mendes as pesquisas realizadas pela instituição em todo território nacional demonstraram que mesmo após quinze anos de ser decretada a lei 9795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, ainda falta disponibilização de metodologia e material didático a um grande número de escolas públicas e privadas, para a aplicação da EA formal no cotidiano da escola, assim como atividades que venham complementares ações já existentes.

Pedro Jacobi em seu estudo Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade – Cadernos de Pesquisa, n. 118, março/ 2003 – cita:

Tomando-se como referência o fato de a maior parte da população brasileira viver em cidades, observa-se uma crescente degradação das condições de vida, refletindo uma crise ambiental. Isto nos remete a uma necessária reflexão sobre os desafios para mudar as formas de pensar e agir em torno da questão ambiental numa perspectiva contemporânea. Leff (2001) fala sobre a impossibilidade de resolver os crescentes e complexos problemas ambientais e reverter suas causas sem que ocorra uma mudança radical nos sistemas de conhecimento, dos valores e dos comportamentos gerados pela dinâmica de racionalidade existente, fundada no aspecto econômico do desenvolvimento.

A carência de Programas de educação ambiental é um fator importante para a falta de informação das populações de baixa renda (classes subalternas) sobre a necessidade de preservação de áreas ambientais, os riscos de ocupar áreas impróprias para habitações e, sobretudo desenvolver a consciência de preservação ambiental.

É uma ação fundamental para que, através da educação ambiental, haja um processo de conscientização da importância ambiental e da preservação desses espaços.

NE13 – Baixa conscientização ambiental da sociedade

A conscientização ambiental deve ser um compromisso de todos. Deve ser entendida como uma ação continuada e inserida em uma disputa de visão de mundo, que envolve a necessidade de mudanças de hábitos individuais e coletivos, mas sobretudo de uma nova postura da sociedade.

Essa nova postura da sociedade deve estar conectada com uma ação planetária e, a partir dessa postura, incidir sobre os governantes para, na esfera pública, haja um efetivo compromisso com as causas ambientais, com o futuro do planeta e um legado às futuras gerações.

A Constituição do Brasil de 1988 dispõe:

Art. 225 – Todos têm direito ao meio ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Segundo a Lei nº 9795/1999, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental define a educação ambiental no seu artigo primeiro como:

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

Segundo Quintas (2008), a educação ambiental é definida como:

A Educação Ambiental deve proporcionar as condições para o desenvolvimento das capacidades necessárias; para que grupos sociais, em diferentes contextos socioambientais do país,

intervenham, de modo qualificado tanto na gestão do uso dos recursos ambientais quanto na concepção e aplicação de decisões que afetam a qualidade do ambiente, seja físico-natural ou construído, ou seja, educação ambiental como instrumento de participação e controle social na gestão ambiental pública.

Sabe-se que a baixa conscientização ambiental da sociedade é originada por múltiplos fatores.

No caso em tela entende-se que o baixo investimento em programas de educação ambiental junto a sociedade (NE12 – Carência de Programas de Educação Ambiental) e as deficiências históricas da política ambiental (NE11 – Política Ambiental Deficiente para população de baixa renda) são fatores determinantes para uma baixa conscientização ambiental da sociedade.

Portanto é fundamental que, aliado às demais políticas públicas, seja realizada junto as populações que ocupam as áreas de risco um amplo programa educacional pautado nos riscos que podem advir do meio ambiente, e assim mitigar, através de uma cultura de segurança, a degradação ambiental e desta forma evitar, através do conhecimento, os riscos que estas populações estão sujeitas nesses assentamentos e a ocupação continuada dessas áreas.

NE14 – Recursos orçamentários (baixos investimentos)

No setor público, orçamento é um instrumento de planejamento e execução de finanças públicas, ou seja, a previsão das receitas e a fixação das despesas. O orçamento contém a estimativa das receitas e autorização para realização de despesas da administração pública direta e indireta em um determinado exercício, que no Brasil corresponde ao ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

O orçamento público caracteriza-se por ser uma lei por meio da qual o legislativo “autoriza” o poder executivo a executar determinadas despesas públicas, destinadas a cobrir o custeio do estado seguindo as diretrizes da política econômica do país.

O orçamento dos entes federativos é pautado pela receita do ano anterior, caso a receita do ano for superior à estimada, o governo encaminha ao

legislativo projeto de lei pedindo autorização para incorporar e executar o excesso de arrecadação definidos como créditos adicionais, se as despesas superarem as receitas, o governo fica impossibilitado de executar o orçamento em sua totalidade, sendo assim obrigado a cortar despesas.

No Brasil as receitas dos municípios são compostas por impostos como IPTU, ITBI, ISSQN, taxas e contribuições de melhorias, ou por meio de transferências decorrentes de convênios ou determinação legal, tais como verbas do fundo de participação dos municípios, os percentuais destinados a saúde e educação, mais as parcelas arrecadadas pelos estados em IPVA e ICMS.

Segundo levantamento realizado pelo IBGE EM 2013, através da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – Perfil dos Estados Brasileiros – ESTADIC, a media do orçamento destinada a área ambiental pelos estados brasileiros era de 2,24%. Minas Gerais foi o estado que mais previu recursos para área, 7%, enquanto Goiás na outra ponta previu 0,13%, o Rio Grande do Sul previu apenas 0,25% de seu orçamento.

A baixa arrecadação dos municípios e estados, a crise econômica e política, o desmantelamento do estado brasileiro, bem como do Rio Grande do Sul, contribuem de forma significativa para a redução de recursos, estagnação e desmantelamento de programas e projetos em todas as áreas, reduzindo os investimentos, por conseguinte também no controle de áreas de risco.

NE15 – Recursos humanos insuficientes

A adesão do Brasil na década de 90 aos “Princípios de Washington” encabeçados pelo Governo FHC, atuando na contramão do grande crescimento do emprego público nas seis décadas anteriores, elegeu o funcionalismo público como ponto fundamental na agenda das reformas necessárias a retomada do crescimento econômico.

O Governo FHC tratou o emprego público como um problema fiscal e atuou no sentido de restringir sua dimensão, precarizando as relações de trabalho (evidenciados pela ausência de reajustes salariais, crescimento de formas variáveis de remuneração, ampliação do quadro de temporários e terceirizados).

O Governo Lula retoma as políticas de valorização do servidor público, reestruturando várias carreiras com a retomada de concursos públicos.

A eleição de Ivo Sartori (PMDB) como governador do Rio Grande do Sul e a chegada de Michael Temer (PMDB) por vias tortuosas ao poder (representantes “genuínos” da FIERGS, FARSUL (RS) e CNI (BR)) retomaram a agenda neoliberal e com ela a precarização das relações de trabalho no setor privado e público, o funcionalismo público passa a conviver com aposentadorias compulsórias, planos de desligamento incentivados, planos de desligamento e a possibilidade do fim da estabilidade e terceirização de atividades fim.

A legitimação nos municípios desta velha política, numa retomada aos preceitos neoliberais somada a penúria econômica dos municípios brasileiros que impossibilita a nomeação de novos servidores, número que é regulado pela relação com a arrecadação do município (lei de responsabilidade fiscal) acarretam na escassez de recursos humanos nas obrigações e políticas municipais.

NE16 – Baixo investimentos em equipamentos

Atualmente existem no país 5570 municípios, em 01 de janeiro em uma grande parcela destes as gestões foram renovadas com a eleição de novos prefeitos. Nos discursos que se sucederam a posse dos novos dirigentes, a referência à falta de recursos financeiros e o sucateamento da máquina pública (recursos humanos, instalações físicas, equipamentos, tecnologia, frota, etc.) era lugar comum.

A crise econômica que agravou a penúria administrativa da maioria dos municípios brasileiros, somada em muitos casos a administrações pí-fias e desastrosas, levaram a redução de investimentos em máquinas, equipamentos, tecnologia e convênios capazes de contribuir no monitoramento e controle de ocupações em áreas de risco.

A utilização de VANTs (veículos aéreos não tripulados) popularmente conhecidos como drones, operados por um sistema autônomo de navegação, podem possuir alta capacidade de processamento de imagens georeferenciadas, identificando com precisão e eficiência áreas desmatadas,

diminuição de áreas de preservação permanente (APPs), atividades de mineração em leitos de rios, bem como, ocupação em áreas de risco.

Estações totais robotizadas (ETRs) que são plataformas para a coleta de dados sobre a quantidade de chuva acumulada, movimentação de terra em áreas de encosta em morros com risco de desmoronamento e deslizamento, que são capazes de captar até pequenas movimentações de terra em áreas com até 2,5 Km de extensão, ajudam a formar um conjunto de equipamentos meteorológicos, hidrológicos, geológicos e de controle na ocupação das áreas de risco, que poucos municípios no Brasil possuem condições de adquirir e implantar.

NE17 – Insuficiência do monitoramento das áreas de risco

A Lei nº 12340, de 01 de dezembro de 2010, dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades nos estados, distrito federal e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres.

A transferência de recursos financeiros para ações de prevenção em áreas de risco e desastre, conforme estabelecido na lei, é feita em fundos constituídos pelos estados, distrito federal, municípios ou no Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP).

É de responsabilidade dos estados, distrito federal e municípios, demonstrar a necessidade de recursos através de planos de trabalho. A Lei 12340, também determina que o Governo Federal deva instituir o Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A inscrição no cadastro se dará por iniciativa dos municípios que deverão elaborar mapeamento contendo às áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, elaborar plano de contingência de proteção e defesa civil, instituir órgãos de defesa civil, elaborar plano de implantação de obras e serviços para redução de riscos de desastres, bem como, criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar edificações em áreas de risco.

Cabe ao FUNCAP, vinculado ao Ministério de Integração Nacional, custear no todo ou em parte, ações de prevenção em áreas de risco. A Lei

12340 dá amparo legal e financeiro aos municípios no monitoramento de áreas suscetíveis a risco, cabendo a estes entes, elaborar planos de trabalho e constituição de fundos.

A escassez de recursos humanos nas prefeituras municipais, o desinteresse dos gestores e falta de vontade política fazem com que recursos financeiros disponibilizados pela União sejam desperdiçados, como os disponibilizados via FUNCAP ao monitoramento de áreas de risco.

NE18 – Fiscalização precária das áreas de risco

Áreas de risco são áreas impróprias ao assentamento humano por estarem sujeitas a riscos naturais ou advindas de ações antrópicas (alterações provocadas pela ação do homem). Margens de rios propensas a inundações, florestas sujeitas a incêndios, áreas com grandes declividades (encostas ou topos de morros) com riscos de desmoronamento ou deslizamento de terra, áreas contaminadas por resíduos são por definição áreas de risco.

Cabe ao estado o controle do uso do solo em áreas ambientalmente vulneráveis, restringindo sua ocupação para assentamentos humanos, conforme estabelecido no Artigo 3º, parágrafo IV da Lei nº 12.340 de 01 de dezembro de 2010.

Grande parcela dos municípios brasileiros se omite diante da proliferação de assentamentos humanos em áreas vulneráveis, não exercendo a fiscalização adequada, restringindo recursos materiais e humanos, corroborando com catástrofes que acontecem no Brasil todos os anos principalmente nas estações chuvosas, acarretando grandes prejuízos econômicos e sociais.

Tragédias como as ocorridas na região serrana do Rio de Janeiro em 2011, ocasionando a morte de 800 pessoas, a de 2008 na região do Vale do Itajaí (SC) com 100 mortes, ou ainda a de 2010, ocorrida no Morro do Bumba, município de Niterói, também no Rio, onde um deslizamento de terra soterrou dezenas de casas construídas sobre um terreno instável, onde no passado havia um lixão, matando 48 pessoas, poderiam ter sido evitadas se o estado cumprisse sua obrigação legal, fiscalizando e restringindo a ocupação destas áreas.

NE19 – Vulnerabilidade das áreas de preservação ambiental

Áreas de conservação ambiental são por conceito unidades de conservação destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas ali existentes para a melhoria da qualidade de vida da população local e para proteção ecossistemas regionais. Podendo ser estabelecidas em áreas de domínio, público ou privado, pela União, estados ou municípios, não sendo necessária a desapropriação de terras.

As áreas de proteção ambiental fazem parte de um grupo de unidades de uso sustentável estabelecidos e detalhados pela Lei nº 998 de 18 de julho de 2000, no que tange inclusive as atividades e usos ali desenvolvidos.

Nas últimas décadas, a expansão habitacional dos grandes centros urbanos, sem o devido planejamento, e a pouca ou nenhuma consciência ecológica de gestores e da população geral, somados a falta de políticas públicas para o setor, tem colocado em risco áreas de preservação ambientais inseridas no meio urbano, estando estas áreas mais sujeitas ao desmatamento, movimentação de terras, deposição de resíduos, caça de animais, assoreamento de rios, poluição de águas e esgotamento de nascentes.

A vulnerabilidade das áreas ambientais nos meios urbanos é ocasionada principalmente por fatores antrópicos (ação do homem), geradas por demandas da sociedade em relação a um determinado recurso ou sistema ambiental, quanto pela inoperância do estado na fiscalização e execução da legislação pertinente.

NE20 – Precarização das relações de trabalho

A partir da reestruturação do capitalismo, desde as últimas décadas do século XX, o desmonte dos direitos do trabalho é uma realidade presente mundialmente. O cerco do capital pressiona cada vez maior contingente da população ao aviltamento de suas condições de trabalho e vida. O estrangulamento da classe trabalhadora decorre da mundialização do capital, onde a competitividade inaugurada pela liberalização dos mercados origina formas cada vez mais intensivas de exploração em busca do aumento da produtividade. Essa concorrência destrutiva é dissimulada pela ideolo-

gia de uma sociedade “globalizante”, escamoteando o quão excludente tem realmente se tornado.

A desigualdade é e sempre foi estrutural no capitalismo e a própria divisão funcional do trabalho nesse sistema se mostra indissociável de uma estrutura hierárquica. A dominação do trabalho pelo capital é imprescindível, sendo essa a contradição maior do sistema; apesar da necessidade de subjugar o trabalho, a dependência em relação a ele nunca permitirá que este esteja totalmente dissolvido. Ao contrário das teses que defendem o “fim do trabalho”, a centralidade do trabalho para a sociedade não pode ser ignorada.

As precarizações das relações de trabalho acabam influenciando diretamente no modo em que a classe subalterna define o seu local de moradia. Morar em locais regularizados ou é muito caro, ou muito distante de onde a pessoa “consegue trabalho”.

NE21 – Baixo poder aquisitivo da população

A precarização das relações de trabalho ocasiona um baixo poder aquisitivo da população. Poder aquisitivo é a capacidade que uma pessoa ou uma população tem de adquirir bens materiais. Têm maior poder aquisitivo, aqueles que podem adquirir (o que não significa que adquiram) um valor maior em bens no mesmo lapso de tempo.

Poder aquisitivo está relacionado com os rendimentos monetários da pessoa e/ou da população. Assim, para adquirir um imóvel ou terreno a pessoa necessita pagá-lo. Como muitos não têm condições financeiras de comprar ou até mesmo alugar, acabam ocupando irregularmente áreas de risco.

NE22 – Crescimento de trabalhadores informais (subemprego)

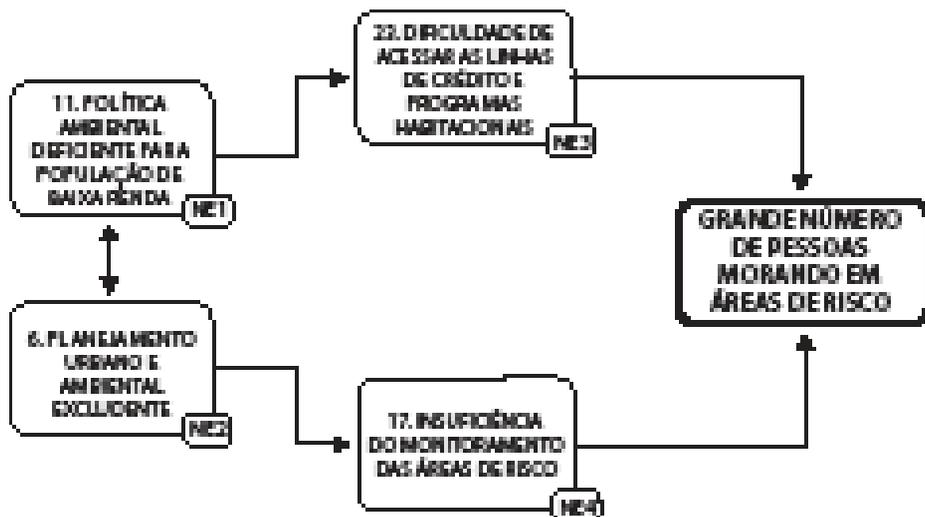
A precarização das relações de trabalho leva a um crescimento de trabalhadores informais ou em subempregos. Além da questão financeira, pois aqui nos referimos apenas aos trabalhadores informais que recebem pouco por seu serviço e não a consultores ou outro tipo de trabalhadores que recebem bem pelo serviço prestado, é complicado comprovar renda, o que dificulta o acesso a moradia regular e também a financiamentos.

NE23 – Dificuldade de acessar as linhas de crédito para programas habitacionais

Entendemos que os nós 21 e 22 encaminham a dificuldade de acesso a linhas de crédito para programas habitacionais. As Políticas Públicas Habitacionais no Brasil tem dificuldades em acessar a população de assentamentos precários, o que faz com que nestes territórios a dinâmica construtiva seja assumida pela autoconstrução, na maioria das vezes sem assessoria técnica.

Ao tratar das relações existentes entre Políticas Públicas Habitacionais, autoconstrução e assentamentos precários percebe-se uma clara dificuldade entre o necessitado e o programa habitacional. Não basta ter o programa é preciso torná-lo viável/acessível. A inacessibilidade às linhas de crédito acaba causando o problema: grande número de pessoas morando em áreas de risco.

3. Árvore do problema



3.1 Nós estratégicos

Os nós estratégicos definidos pela equipe:

- 1) Política habitacional não atende a demanda da população de baixa renda:

- 2) Planejamento urbano e ambiental excludente;
- 3) Dificuldade de acessar linhas de crédito e programas habitacionais;
- 4) Insuficiência do monitoramento do monitoramento das áreas de risco.

Atendem as premissas estabelecidas na metodologia do diagnóstico de situações, ou seja, cumprem simultaneamente as seguintes condições:

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

Em todas as situações o prefeito municipal (ator que declara o problema) possui ingerência sobre eles, seja através de projetos de leis a serem enviados ao legislativo, reestruturação de equipes, elaboração de planos de trabalho e de contingência.

Estes nós “desatados” terão alto impacto sobre o problema declarado, a título de exemplo poderíamos citar a tragédia ocorrida no estado do Rio de Janeiro em 2011, onde ocorreram 905 mortes e cerca de 35 mil pessoas ficaram desalojadas em decorrência de desastres naturais, o que poderia ter sido evitado com a resolução dos nós apontados neste trabalho.

3.2 Nós estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 - Política habitacional não atende a demanda da população de baixa renda.	A 1.1 - Efetuar mapeamento das populações que residem em áreas de risco.	A partir do resultado do mapeamento realizado, o gestor poderá elaborar um plano que atenda a demanda habitacional, prioritariamente a população de baixa renda, por conseguinte reduzindo as populações residentes em áreas de risco.
	A 1.2 - Elaborar plano de ação para situações de curto (emergentes) médio e longo prazo.	
NE2 - Planejamento urbano e ambiental excludente.	A 2.1 - Promover amplo processo de discussão com a participação das comunidades envolvidas, com acompanhamento técnico e político, para avaliação da legislação e normas vigentes.	A partir da readequação da legislação, o município poderá dispor de novos instrumentos legais, possibilitando a busca de novas parcerias e atores que atendam a demanda existente, tendo maior controle social sobre as políticas urbanas e ambientais.
	A 2.2 - Elaborar projetos de lei para revisão da legislação (enviar a Câmara de Vereadores).	
	A 2.3 - Promover ações de educação ambiental em conjunto com a população.	
NE3 - Dificuldades de acessar linhas de crédito - programas habitacionais.	A 3.1 - Realizar diagnóstico sócio econômico das famílias de baixa renda.	Visualizar o numero de famílias em situação de vulnerabilidade social, possibilitando desenvolver ações específicas.
	A 3.2 - Promover ações de fomento a economia solidária e cooperativismo.	
NE4 - Insuficiência do monitoramento das áreas de risco.	A 4.1 - Elaborar plano de trabalho conforme prevê a Lei 12340/2010.	Obter recursos financeiros para execução de ações de prevenção em áreas de risco disponibilizados pelo Fundo Nacional para calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil.
	A 4.2 - Elaborar mapeamento das áreas suscetíveis a deslizamento.	
	A 4.3 - Elaborar plano de contingência de proteção e defesa civil.	

4. Plano de ação

NE1 – Política habitacional não atende a demanda da população de baixa renda

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
1.1 Mapeamento das populações que residem em áreas de risco.	Criar um fórum de políticas sociais intersecretarias formado por assessores e servidores para realizar o mapeamento.	Treinamento de pessoal. Veículo para deslocamento até as comunidades. Papel, caneta, pranchetas, formulários. Identificação visual das equipes.	120 dias	Secretaria de Governo
1.2 Elaborar plano de ação para situações de curto (emergentes), de médio e longo prazo.	Criar grupo de trabalho que realize a análise das situações (portaria).	Recursos humanos, indicação de 03 técnicos e/ou assessores de cada secretaria envolvida. Espaço físico, equipamentos (computadores, notebooks, máquinas fotográficas, veículos).	60 dias	Secretaria de Governo
1.3 Elaborar projetos de lei para revisão da legislação, a ser enviado à câmara de vereadores.	Criar grupo de sistematização das propostas e sugestões visando a criação do anteprojeto. Enviar para PGM para formatação do projeto de lei. Apresentar para a base aliada o projeto de lei, visando a sua aprovação junto ao legislativo.	Espaço para reuniões, computadores e material de expediente.	52 dias	Secretaria de Governo Coordenação de Comunicação Social

NE2 – Planejamento urbano e ambiental excludente

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
2.1 Promover amplo processo de discussão de lei para participação das comunidades envolvidas, com acompanhamento técnico e político, para avaliação da legislação e normas vigentes.	Promover seminário interno da equipe de governo sobre a legislação vigente e seus desafios. Promover reuniões regionais junto às comunidades, sociedade organizada e ONGs. Promover conferência municipal para debater planejamento urbano e ambiental.	Locação de espaços físicos e/ou cedência para seminário, reuniões e conferências. Veículos para deslocamento às comunidades regionais. Recursos humanos. Material gráfico de divulgação e orientação.	300 dias	Secretaria de Governo Coordenação de Comunicação Social
2.2 Elaborar projetos de lei para revisão da legislação, a ser enviado à câmara de vereadores.	Criar grupo de sistematização das propostas e sugestões visando a criação do anteprojeto. Enviar para PGM para formatação do projeto de lei. Apresentar para a base aliada o projeto de lei, visando a sua aprovação junto ao legislativo.	Espaço para reuniões, computadores e material de expediente.	52 dias	Secretaria de Governo Coordenação de Comunicação Social
2.3 Promover ações de educação ambiental em conjunto com a população.	Criar GT específico de educação ambiental da prefeitura envolvendo departamentos e secretarias afins (DEP, DMAE, SMAM, DEMAHAB e SMOV).	Equipamentos de projeto audiovisual, material de expediente, veículos. Identificação para as equipes e material gráfico.	15 dias Durante toda a gestão.	Secretaria de Governo Coordenação de Comunicação Social

NE3 – Dificuldade de acessar linhas de crédito e programas habitacionais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
3.1 Realizar cadastramento das famílias interessadas.	Promover reuniões regionais junto à comunidade, sociedade organizada e ONGs.	Locação de espaços físicos e/ou cedência para seminário, reuniões junto à comunidade.	90 dias	Secretaria de Habitação
3.2 Elaborar projetos de lei para revisão da legislação, a ser enviado à câmara de vereadores.	Criar grupo de sistematização das propostas e sugestões visando a criação do anteprojeto. Enviar para PGM para formatação do projeto de lei. Apresentar para a base aliada o projeto de lei, visando a sua aprovação junto ao legislativo.	Espaço para reuniões, computadores e material de expediente.	52 dias	Secretaria de Governo Coordenação de Comunicação Social

NE4 – Insuficiência do monitoramento das áreas de risco

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
4.1 Elaborar plano de trabalho conforme prevê a Lei 12340/2010	Criar grupo de trabalho para realização do plano.	Um técnico por secretaria envolvida.	120 dias	Secretaria de Governo
4.2 Elaborar mapeamento das áreas suscetíveis a deslizamento.	Criar equipe com técnicos do município.	Treinamento de pessoal. Veículo para deslocamento até as comunidades. Papel, caneta, pranchetas, formulários. Identificação visual das equipes.	120 dias	Secretaria de Governo
4.3 Elaborar plano de contingência de proteção e defesa civil	Criar grupo de trabalho para realização do plano.	Espaço para reuniões, computadores e material de expediente.	90 dias	Coordenação de Defesa Civil

5. Análise dos atores

Ação 1.1 – Mapeamento das populações que residem em áreas de risco

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - FUNCAP	Econômicos e técnicos.	Pressão dos movimentos sociais e ONGs, ligados a questão habitacional.	Analisando plano de trabalho com maior agilidade possível.	Não priorizando.	Agir politicamente junto ao Ministério de Integração Nacional, onde a FUNCAP esta vinculada.
A2 - Prefeito Municipal	Políticos e Administrativos.	Desgaste político junto a populações residentes em áreas de risco.	Elegendo o mapeamento das áreas de risco como prioridade de sua gestão.	Não se mobilizando para cobrar a ação.	Sociedade organizada e Câmara de Vereadores exercerem pressão junto ao poder executivo.
A3 - Servidores Municipais	Técnicos, administrativos e financeiros.	Dotação orçamentária e limites legais.	Viabilizando a ação.	Desmobilizando outros servidores envolvidos no processo.	Sensibilizar a equipe técnica da necessidade e premência da ação.

Ação 1.2 – Elaborar plano de ação para situações de curto (emergentes), de médio e longo prazo

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Prefeito Municipal	Políticos, econômicos e administrativos.	Oposição na Câmara de Vereadores.	Articulando politicamente com os demais atores envolvidos no processo.	Não mantendo um fórum democrático de discussão para elaboração de um plano habitacional.	Mantendo-o informado dos avanços na elaboração do plano.
A2 - Secretário de Habitação Municipal	Técnicos e orçamentários.	Orçamentários, legais e estruturais.	Promovendo ações estruturais na sua secretaria.	Desmobilizando-se frente às dificuldades inerentes do processo de elaboração do plano.	Mantendo em evidência a necessidade desta ação.
A3 - Sociedade organizada	Político.	Legais.	Integrando órgãos municipais, estaduais e população.	Rompendo o diálogo com o poder público.	Manter o diálogo permanente.

Ação 2.1 – Promover amplo processo de discussão com a participação das comunidades envolvidas, com o acompanhamento técnico e político, para avaliação das legislações e normas vigentes

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Secretário de Planejamento Municipal	Políticos e administrativos.	Estruturais e apoio ou não da sociedade organizada.	Viabilizando fóruns de discussão, coordenando sua equipe técnica na avaliação da legislação e normas vigentes.	Não priorizando esta ação.	Mantendo em evidência a necessidade desta ação.
A2 - Secretário de Meio Ambiente Municipal	Políticos e administrativos.	Estruturais e apoio ou não da sociedade organizada.	Viabilizando fóruns de discussão, coordenando sua equipe técnica na avaliação da legislação e normas vigentes.	Não priorizando esta ação.	Mantendo em evidência a necessidade desta ação.
A3 - Sociedade organizada	Políticos.	Conflitos de interesse.	Promovendo a integração de vários seguimentos da sociedade.	Não priorizando esta ação.	Mantendo em evidência a necessidade desta ação.

Ação 2.2 – Elaborar projetos de lei do executivo para revisão da legislação, a ser enviada a câmara de vereadores

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Secretário de Planejamento Municipal	Políticos, técnicos e administrativos.	Estruturais e apoio ou não da bancada da base aliada à revisão da legislação vigente.	Construir a revisão da legislação com o conjunto da sociedade.	Promovendo uma revisão da legislação, contemplando seguimentos determinados da sociedade.	Promover o diálogo e as condições políticas para viabilizar a ação.
A2 - Líder do governo na Câmara de Vereadores;	Políticos.	Numero de vereadores na base aliada ou que votam com o governo.	Criando as condições políticas para aprovação do projeto do legislativo.	Não priorizando esta ação.	Mantendo em evidência a necessidade desta ação.
A3 - Vereadores	Políticos.	Interesses dos seus grupos de apoio.	Promovendo a análise de formas isenta da matéria.	Obstruindo a pauta.	Mantendo publicamente em evidência a necessidade desta ação.

Ação 2.3 – Promover ações de educação ambiental em conjunto com a população

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Secretária de Meio Ambiente	Orçamentários, administrativos e técnicos.	Não possuir canais de diálogo com a sociedade organizada.	Priorizando a formulação de um programa de educação ambiental.	Não promovendo ações que consolidem uma política de educação ambiental.	Mantendo em evidência a necessidade desta ação.
A2 - Secretária de Comunicação	Orçamentários, administrativos e técnicos.	Orçamentárias, recursos humanos e canais de diálogo com a sociedade organizada.	Executando plano de divulgação das ações e de envolvimento da população.	Não promovendo a interação da população com o projeto.	Viabilizando condições estruturais para a execução da tarefa.
A3 - Sociedade Organizada	Políticos.	Não possuir canais de comunicação com seguimentos da população.	Promovendo a interação da sociedade com o projeto do município.	Não priorizando a pauta.	Manter diálogo permanente.

Ação 3.1 – Fazer diagnóstico econômico e social das famílias de baixa renda

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Secretária de Habitação	Orçamentários, administrativos e técnicos.	Não possuir canais de diálogo com as comunidades alvo.	Criando fóruns de discussão com as comunidades alvo.	Criando alguma expectativa com a pesquisa que depois não possa concretizar.	Mantendo em evidência a necessidade desta ação.
A2 - Empresa de Pesquisa	Técnicos.	Não obter apoio da associação de moradores nas comunidades.	Executando pesquisa representativa em relação à realidade das comunidades.	Restringindo a participação das associações de bairro no processo.	Viabilizando condições para a execução da tarefa.
A3 - Associação de Moradores	Políticos.	Não possuir canais de comunicação com seguimentos da população.	Convencer a comunidade da importância da pesquisa.	Não priorizando a pauta.	Manter diálogo permanente.

Ação 3.2 – Promover ações de incentivo a economia solidária e cooperativismo

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Gestores Públicos	Políticos, orçamentários e administrativos.	Legais.	Promovendo ações de fomento a economia solidária.	Não priorizando a pauta.	Mantendo em evidência a necessidade desta ação.
A2 - Empreendimentos Econômicos e Solidários-EESs	Humanos e orçamentários.	Legais, econômicos e de mobilização.	Tendo ações propositivas em relação às políticas públicas de fomento.	Não fomentando o consumo solidário.	Mantendo canais permanentes de comunicação.
A3 - Entidades de Assessoria e Fomento	Políticos e técnicos.	Econômicos e diálogo com os demais atores.	Promovendo ações de formação técnica, econômica e política.	Adotando uma estratégia empresarial.	Interagir com o ator para que prevaleçam os interesses dos empreendimentos solidários.

Ação 4.1 – Elaborar plano de trabalho conforme Lei 12.340/2010

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Prefeito Municipal	Políticos e administrativos.	Limites legais.	Articulando com os demais atores envolvidos no processo.	Não se mobilizando para cobrar a ação.	Mantendo em evidência a necessidade desta ação.
A2 - Secretário de Planejamento	Humanos e orçamentários.	Legais, econômicos e estruturais.	Elegendo o monitoramento como uma das prioridades de sua gestão.	Não elegendo o monitoramento como uma de suas prioridades.	Sociedade organizada exercendo pressão sobre este ator.
A3 - Servidores Municipais	Técnicos, administrativos e financeiros.	Dotação orçamentária e limites legais.	Viabilizando a ação.	Mobilizando outros servidores envolvidos na ação.	Sensibilizar a equipe técnica da necessidade e premência da ação.

Ação 4.2 – Elaborar mapeamento das áreas suscetíveis a deslizamentos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Prefeito Municipal	Políticos e administrativos.	Limites legais.	Articulando com os demais atores envolvidos no processo.	Não se mobilizando para cobrar a ação.	Mantendo em evidência a necessidade desta ação.
A2 - Secretário de Planejamento	Humanos e orçamentários.	Legais, econômicos e estruturais.	Elegendo o monitoramento como uma das prioridades de sua gestão.	Não elegendo o monitoramento como uma de suas prioridades.	Sociedade organizada exercendo pressão sobre este ator.
A3 - Servidores Municipais	Técnicos, administrativos e financeiros.	Dotação orçamentária e limites legais.	Viabilizando a ação.	Mobilizando outros servidores envolvidos na ação.	Sensibilizar a equipe técnica da necessidade e premência da ação.

Ação 4.3 – Elaborar plano de contingência de proteção e defesa civil

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Prefeito Municipal	Políticos e administrativos.	Limites legais.	Articulando com os demais atores envolvidos no processo.	Não se mobilizando para cobrar a ação.	Mantendo em evidência a necessidade desta ação.
A2 - Secretário de Obras	Humanos e orçamentários.	Dotação orçamentária e limites legais.	Viabilizando a ação.	Não elegendo o monitoramento como uma de suas prioridades.	Sensibilizar a equipe técnica da necessidade e premência da ação.
A3 - Secretário de Gestão	Políticos, administrativos e orçamentários.	Dotação orçamentária e limites legais.	Elegendo o monitoramento como uma das prioridades de sua gestão.	Mobilizando outros servidores envolvidos na ação.	Sociedade organizada exercendo pressão sobre este ator.

6. Perguntas orientadoras/análise da equipe

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)? Especifique comentando a(s) ação (ões).	Nossas ações devem resolver problemas ambientais e não causá-los. Todas as ações visam à diminuição dos números de moradores em áreas de risco, buscando melhorar as condições de vida das famílias e também as questões ambientais.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais? Especifique comentando a(s) ação (ões).	Acreditamos que os efeitos negativos possam surgir entre a classe dominante, mas se o nosso governo é de esquerda, deve pensar principalmente em atender a classe subalterna, tornando-a protagonista de sua história. Juridicamente acreditamos que as ações são tranquilas, não enfrentando maiores problemas.
Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Um dos pontos fracos deve ser a aprovação do projeto no Legislativo. Se não tivermos maioria na Câmara Municipal corremos o risco de não obter as aprovações necessárias. A construção de um diálogo com a oposição e base aliada são essências para o êxito do projeto.
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto? Especifique comentando a(s) ação (ões).	Não, serão necessários convênios com a União e bancos de fomento, bem como, de emendas parlamentares.
De forma geral, a equipe avalia que as ações são viáveis e podem efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim. Estamos convencidos que o grande número de pessoas morando em área de risco se deve à falta de acesso à moradia popular. Neste quesito tratamos não apenas do financiamento, mas de localização e de um projeto que pense em várias facetas do problema.

7. Considerações finais

No Brasil, somente com a introdução do Estatuto das Cidades, em 2001 foram criados instrumentos para combater a especulação imobiliária, aumentando a oferta de lotes, por meio da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo. Desta forma trouxe benefícios ambientais aos grandes centros urbanos ao estimular a instalação da população de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura, evitando a ocupação de áreas frágeis ambientalmente, como mangues, encostas de morros e áreas inundáveis.

Políticas habitacionais realmente preocupadas em solucionar a demanda da população de baixa renda por lotes urbanizados são recentes. Foram implementadas na Constituição de 1988, que instituiu um capítulo destinado à política urbana, onde destaca a função social da propriedade como política de habitação social.

A insuficiência de terra urbanizada – com preços acessíveis à população de baixa renda é uma das questões mais importantes para o equacionamento do problema habitacional no Brasil – caracterizando-se como um dos principais mecanismos de exclusão social.

A chegada ao poder por vias indiretas de Michel Temer estagnou a política habitacional iniciada no governo Lula, que tinha como estratégia enfrentar o déficit habitacional. Foram limitados os recursos, diminuindo assim a oferta de unidades habitacionais para as camadas da população menos privilegiadas.

O aumento de pessoas morando em áreas de risco também é decorrente do baixo aporte de recursos orçamentários dos municípios, estados e união na fiscalização e monitoramento em áreas de risco. Ainda que caiba ao Estado o controle do uso do solo em áreas ambientalmente vulneráveis, restringindo sua ocupação para assentamentos humanos, conforme estabelecido no Artigo 3º, parágrafo IV da Lei nº 12.340 de 01 de dezembro de 2010.

Grande parcela dos municípios brasileiros se omite diante da proliferação de assentamentos humanos em áreas vulneráveis. Não exercem a fiscalização adequada e restringem recursos materiais e humanos, corroborando com catástrofes que acontecem no Brasil todos os anos, principalmente nas estações chuvosas, acarretando grandes prejuízos econômicos e sociais.

A reestruturação do capitalismo, desde as últimas décadas do século XX, e o desmonte dos direitos do trabalho são realidades presentes mundialmente. O cerco do capital pressiona cada vez maior contingente da população ao aviltamento de suas condições de trabalho e vida.

A precarização das relações de trabalho leva a um crescimento de trabalhadores informais ou subempregados, a informalidade destas relações de trabalho dificulta o acesso a linhas de crédito e programas habitacionais, contribuindo para o agravamento da questão habitacional do Brasil. Resta

a esta população a ocupação de áreas com pouca ou nenhuma infraestrutura, insalubres e/ou com riscos como os já referidos anteriormente.

Os nós estratégicos indicados pela equipe, “Política habitacional não atende à demanda da população de baixa renda, plano urbano e ambiental excludente e dificuldade de acessar as linhas de crédito”, atendem as premissas estabelecidas na metodologia do diagnóstico de situações, segundo Greiner Costa em “Gestão Estratégica em Políticas Públicas”, capítulo VIII, página 216:

Nós estratégicos são os nós explicativos de um fluxograma que cumprem simultaneamente as seguintes condições:

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

Para o equacionamento destes nós, a equipe propõe ações que o ator que declara o problema (Prefeito Municipal) pode atuar sobre eles, como mapeamento das populações que residem em áreas de risco, elaboração de planos de ações de curto, médio e longo prazo, elaborar projetos de lei prevendo a revisão da legislação vigente, promover ações de educação ambiental e promover ações de incentivo à economia solidária.

Entendemos que estes nós quando “desatados” trarão alto impacto sobre o problema declarado “Grande número de Pessoas Morando em Áreas de Risco”.

Por fim, gostaríamos de lembrar o início desta jornada. Nossa turma iniciou esta especialização em um dia icônico. Em pleno 4 de março de 2016, enquanto a direita nos atacava e Lula reagia, dizendo em entrevista coletiva que “se quiseram matar a jararaca, bateram no rabo. A jararaca está viva”. Muito aconteceu de lá para cá. Foi um ano difícil, de lutas (algumas perdidas), mas não estamos derrotados. Embora tenhamos nos sentido assim inúmeras vezes. Nosso País, nosso governo, nossas crenças, nossos

ideias foram golpeados. Por mais que tenhamos errado enquanto governo de esquerda, ainda assim, éramos um governo de esquerda.

Este curso foi acontecendo em um ano ímpar, onde vivenciamos coisas novas, difíceis e justamente na área política, que nos propusemos a estudar. Muitos de nossos colegas “saltaram” do barco. Se por tristeza, correria, loucura, não nos cabe julgar. Para nós que chegamos até aqui, cabe um momento de orgulho. Certamente crescemos como seres pensantes, políticos, humanos.

Nossos corações vermelhos se sobrepuseram às mentes cinzentas, acostumadas a pensar dentro do “quadrado capitalista”. Agradecemos aos colegas “malas”, fofos, conscientes ou nem tanto. Um grupo em busca de crescimento, pelo menos acreditamos assim. Aproveitamos também para destacar a paciência serena do professor Greiner, os arroubos instigantes do professor Dag e a doçura ácida da nossa monitora Andréa.

Certamente nos sentimos mais fortes, desafiados, astutos e completos após esta experiência, que foi tão especial quanto pode ou quanto o momento nos permitiu. Sentimos pelos que não conseguiram concluir esta jornada. Até a próxima.

Referências

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jan. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 9.795 – Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=321>. Acesso em: jan. 2017.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. 2. ed. São Paulo: Stúdio Nobel, 1992.

DAGNINO, Renato; COSTA, Greiner (organizadores). *Gestão estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas: Alínea, 2014.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde. COSTA, Greiner. *Gestão Estratégica Pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

JACOBI, Pedro. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. *Cad. Pesquisa*, São Paulo, n.118, mar. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742003000100008. Acesso em: jan. 2017.

QUINTAS, J. S. *Conceitos de educação ambiental*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-de-educacao-ambiental>. Acesso em: jan. 2017.

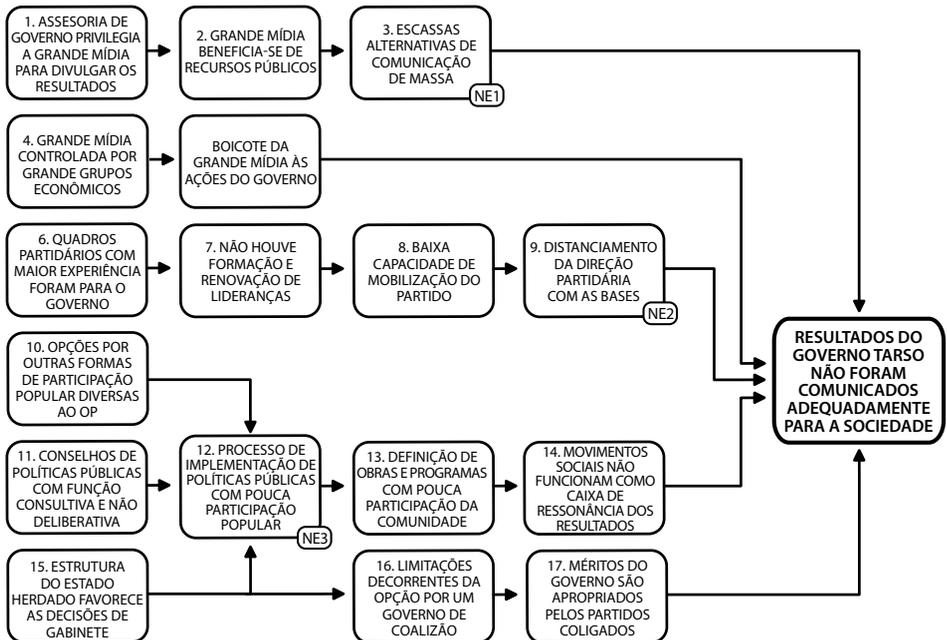
CAPÍTULO II

**RESULTADOS DO GOVERNO TARSO NÃO
FORAM COMUNICADOS ADEQUADAMENTE
PARA A SOCIEDADE**

Alessandro Fernandes
Jorge Amaro de Souza Borges
Lazie Ronaldo Santos Lopes
Sandro Luis Della Mea Lima
Orientadora: Édna Regina Assunção Gomes

Fluxograma

Ator: Partido dos Trabalhadores



Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativo

No pleito ocorrido em 2010 no Rio Grande do Sul, a coligação da Frente Popular elegeu Tarso Genro como governador no primeiro turno, somando 3.416.460 votos, 54,35% dos votos válidos, conforme dados disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ¹. Estase tornou a segunda experiência da esquerda à frente do estado. A primeira vitória havia ocorrido em 1998 com Olívio Dutra, servindo de sequência ao histórico de gestões de esquerda, em especial do PT, em Porto Alegre e em outras importantes cidades do estado. Dada as condições e a complexidade dos problemas existentes no nível estadual esta conquista consubstanciou-se num enorme desafio em várias áreas.

Um dos principais desafios do novo governo consistiu em enfrentar as dificuldades de comunicação com regiões tão díspares e distantes como as encontradas em nosso estado. A importância da comunicação como setor estratégico para o sucesso das políticas de governo e instrumento de informação é extremamente relevante quando nos debruçamos no estudo da gestão estratégica pública. O alcance dos objetivos e dos resultados oriundos das ações, programas e projetos estão muito ligados, para além do próprio público atendido, como o conjunto da população vê imagem do governo e do seu trabalho.

Este desafio fica latente quando debruçamo-nos para analisar porque, mesmo frente a inegáveis avanços econômicos e sociais levados a cabo durante o período em que Tarso Genro exerceu o mandato de governador do estado do Rio Grande do Sul (2011-2014), o projeto político que ele representava sofreu revés eleitoral na eleição subsequente.

Quais motivos levaram quase um milhão de eleitores a mudarem seus votos, migrando-os para um candidato com projeto semelhante ao apresentado por Yeda Crusius e José Fogaça, e derrotado durante o embate de 2010?

Primeiramente devemos buscar resposta para seguinte indagação: O que é opinião pública? Pierre Bordieu (2012) entende que ela é tacitamente a posição de todos, da maioria ou daqueles que contam. Conclui ainda que,

1. Disponível em <http://www.tse.jus.br/>.

numa sociedade que se pretende democrática a opinião pública é a daqueles que são dignos de tê-la.

Ainda sobre este tema podemos colacionar a clássica lição do mesmo autor:

Qualquer pesquisa de opinião supõe que todo mundo pode ter uma opinião; ou, colocando de outra maneira, que a produção de uma opinião está ao alcance de todos. Mesmo sabendo que poderei me chocar com um sentimento ingenuamente democrático, contestarei este primeiro postulado. Segundo postulado: supõe-se que todas as opiniões têm valor. Acho que é possível demonstrar que não é nada disso que o fato de se acumular opiniões que absolutamente não possuem a mesma força real, faz com que se produzam artefatos sem sentido. Terceiro postulado implícito: pelo simples fato de se colocar a mesma questão a todo mundo, está implícita, a hipótese de que há um consenso sobre os problemas, ou seja, que há um acordo sobre as questões que merecem ser colocadas. Estes três postulados implicam, parece-me, toda uma série de distorções observadas mesmo quando todas as condições do rigor metodológico são preenchidas na coleta e na análise dos dados. (BORDIEU, 1973).

Além das objeções apresentadas pelo professor Pierre Bourdieu, devemos ainda ter em mente a lição de SUÁREZ e ZUÑEDA (1999): y la eficacia con que las instituciones (sean estas empresas, o organizaciones sociales o políticas) encaran sus relaciones con el entorno, y el rango que se le asigna interna y socialmente a esa función.

O governo Tarso, em áreas importantes para a sociedade, teve avanços significativos. Na saúde, por exemplo, saltou de um investimento de R\$ 1,4 bilhão em 2010 para R\$ 2,7 bilhões. O governo Yeda Crusius gastou em Segurança Pública, R\$ 1,8 bilhão, enquanto o governo Tarso gastou, em 2011, R\$ 1,9 bilhão, e em 2012, R\$ 2,2 bilhões. Estes são apenas alguns exemplos de avanços perceptíveis no ponto de vista da recuperação do papel do estado que a gestão Tarso Genro promoveu de forma concreta.

Dessa forma, quais foram as razões para que os avanços claros e inequívocos levados a cabo durante nossa gestão, não fossem devidamente captados pela população gaúcha?

Frente a essas reflexões escolhemos três Nós Estratégicos fundamentais para o entendimento dessa dificuldade de informação ou da incorreta compreensão das informações postas na agenda pública, considerando os requisitos que devem ser respeitados para sua eleição (DAGNINO, CAVALCANTI e COSTA, 2016), a saber:

1. Se resolvido ou “desatado”, o nó terá alto impacto no equacionamento do processo;
2. o ator que declara o problema deve poder atuar sobre ele (possuir governabilidade);
3. seu equacionamento não deve implicar um desgaste político excessivo para o ator.

NE1 – Escassas alternativas de comunicação de massa

A cobertura jornalística tradicional, em especial a linha editorial levada a cabo pela RBS, grupo de comunicação majoritário no Estado do Rio Grande do Sul, sempre foi um obstáculo para projetos democráticos e populares. Se por um lado, o governo Tarso não recebeu uma oposição tão frontal como a exercida durante o governo Olívio, sua atuação ficou muito longe de cumprir a função de informar a contento a maior parte da população gaúcha de seus atos.

Esse diagnóstico foi apresentado pelo próprio governador Tarso Genro, em entrevista no ano de 2013²:

[...] aponta erros e preconceitos em relação ao governo na cobertura midiática dos veículos da RBS, que, para ele, são expressões de uma visão político-ideológica saudosista, particularmente do que designa como “era Britto”, que se caracterizou “pelas privatizações (de parte da CEEE, por exemplo, ficando o Estado com as dívidas), o enfraquecimento da capacidade de planejamento do Estado, e do aumento brutal da dívida pública, através do calote das diferenças salariais da Lei Britto, que agora estão sendo cobradas em volumes escandalosos, através de vultosos precatórios.

2. Disponível em <http://www.sul21.com.br/jornal/tarso-critica-preconceito-da-rbs-e-anuncia-nova-etapa-na-comunicacao/>. Acesso em:

Essa “má vontade” editorial é reforçada quando comparada com a paciência e compreensão que o referido grupo demonstra na análise do governo Sartori, insistindo, mesmo passados dois anos de sua posse, com o discurso da herança maldita. Durante o governo Tarso a colunista Rosane de Oliveira reeditou o estilo Barrionuevo (antigo titular da coluna política do Jornal Zero Hora, e crítico raivoso do PT) e intitulou seu “comentário” com a sentença: Vergonha de ser Gaúcho.

Apesar de esta oposição estar muito bem caracterizada e reconhecida pelo próprio governador, o jornalista Políbio Braga divulgou uma estimativa de desembolso do governo Tarso de aproximadamente R\$50 milhões com publicidade com o grupo RBS³. Fato semelhante tem acontecido em outras experiências de governo de esquerda, que ao invés de apoiar e investir em meios alternativos de comunicação, ou mesmo influenciar para constituir um verdadeiro sistema público de comunicação, aposta erroneamente na possibilidade de cooptar os setores tradicionais da mídia.

Assim, chegamos à seguinte análise das condições de validação que foram consideradas para escolha desta situação como Nó Estratégico:

1. Se resolvido ou “desatado”, terá alto impacto no equacionamento do processo: sem dúvidas o nó em análise, caso desatado, teria forte impacto na comunicação do governo Tarso com a população.
2. O ator que declara o problema deve poder atuar sobre: apesar de as decisões não estarem diretamente sobre governabilidade do partido, mas sim do Chefe do Poder Executivo, acreditamos que o partido teria um papel de protagonista no governo deixando este nó sob sua governabilidade. Como pode perceber-se pela citação de Políbio Braga, um reconhecido crítico dos projetos democráticos e populares, os valores aportados como propaganda institucional ao grupo RBS poderiam viabilizar mídias jornalísticas alternativas.
3. Seu equacionamento não deve implicar um desgaste político excessivo para o ator: poderia criar um grande desgaste em um primeiro momento frente ao provável acirramento da linha editorial do Grupo

3. Disponível em: <http://polibiobraga.blogspot.com.br/2013/09/saiba-quanto-o-governo-tarso-genro.html>. Acesso em:

RBS, mas em médio prazo possibilitaria uma melhor percepção das ações do governo junto à sociedade.

NE2 – Distanciamento da direção partidária com as bases Este fenômeno não foi uma ocorrência localizada somente no governo Tarso, e aflige quase que a totalidade das administrações petistas. Frei Betto (VASCONCELOS, SOARES e COSTA) afirma que os dirigentes acabam “transformados muito mais em representantes do governo junto às bases do que representantes de suas bases junto ao governo”.

Este distanciamento contraria a própria Carta de Princípios⁴ assinada pela Comissão Provisória do PT que pregava:

O PT entende, por outro lado, que sua existência responde à necessidade que os trabalhadores sentem de um partido que se construa intimamente ligado com o processo de organização popular, nos locais de trabalho e de moradia. Nesse sentido, o PT proclama que sua participação em eleições e suas atividades parlamentares se subordinarão a seu objetivo maior, que é estimular e aprofundar a organização das massas exploradas. (...) O PT afirma seu compromisso com a democracia plena, exercida diretamente pelas massas, pois não há socialismo sem democracia nem democracia sem socialismo. (...) O PT declara-se comprometido e empenhado na tarefa de colocar os interesses populares na cena política e de superar a atomização e dispersão das correntes classistas e dos movimentos sociais. Para esse fim, o Partido dos Trabalhadores pretende implantar seus núcleos de militantes em todos os locais de trabalho, em sindicatos, bairros, municípios e regiões. (grifo nosso)

Os efeitos eleitorais desse afastamento, além de previsíveis, ficaram muitos claros. Nesse sentido o texto de Cynara Menezes é por demais elucidativo.

Como se não bastasse o distanciamento de trabalhadores e sindicatos, o PT deixou de investir na formação de militantes durante os anos em que esteve no governo federal, optando por fortalecer a nomenklatura.

4. Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/cartadeprincipios.pdf>. Acesso em:

“O resultado desta abdicação à conscientização política das massas foi que a nova classe média ou “nova classe trabalhadora”, como diz Marilena Chaui, acabou cooptada pela direita, com a providencial ajuda da velha mídia que a representa.

No golpe parlamentar de 2016⁵ podemos perceber de forma clara o quanto esta máxima é verdadeira. Parte da classe média beneficiada diretamente pela melhoria das condições de vida dos governos petistas saiu às ruas pedindo a queda da presidenta. Embora o partido tivesse problemas no campo ético, as outras agremiações partidárias também, inclusive algumas em grau bem mais elevado, a ideia que foi repassada pela mídia era a de que o PT era o único culpado pela corrupção no Brasil, e que afastada a presidenta o problema acabaria no país, tanto o ético quanto o econômico. A crise ética agravou-se com o golpe, entretanto o partido ainda não conseguiu se religar as massas que estão insatisfeitas com os desmandos do governo.

Neste mesmo sentido entendemos como relevantes também as colocações trazidas pelo ex-governador Olívio Dutra, quando analisa o partido e seu papel institucional, demonstrando que a relação partido-governo ainda encontra-se pendente de maior discussão (HOFMEISTER, NABUCO, 2017):

Penso que na esquerda, de um modo geral, sempre teve essa discussão, nunca completa, sobre o que é mesmo um partido de esquerda, do socialismo democrático e o seu papel na disputa eleitoral e na conquista de postos na institucionalidade legislativa e executiva. O que isso pode representar mesmo pra alavancar as lutas sociais populares, para as mudanças de qualidade da sociedade e do Estado brasileiro? Isto sempre foi uma discussão interrompida ou incompleta, ou superficial, e isso foi levando a uma espécie de acomodação.

5. O golpe parlamentar que utilizou o rito do consistiu em uma questão processual aberta com vistas ao impedimento da continuidade do mandato legítimo da presidenta Dilma Rousseff. O processo teve início com a aceitação, em 2 de dezembro de 2015, pelo então presidente da Câmara dos Deputados, o hoje preso, Eduardo Cunha, da denúncia por crime de responsabilidade. O impedimento político ocorreu no dia 31 de agosto de 2016.

Assim, chega-se à seguinte análise das condições de validação que foram consideradas na eleição deste caso como Nó Estratégico:

1. Se resolvido ou “desatado”, terá alto impacto no equacionamento do processo: nó em análise, caso desatado, teria forte impacto no equacionamento do problema apresentado.
2. O ator que declara o problema deve poder atuar sobre: governabilidade total do partido no caso em tela.
3. Seu equacionamento não deve implicar um desgaste político excessivo para o ator: não vislumbramos nenhum desgaste para o partido com a ação sobre este NE.

NE3 – Processo de Implementação de Políticas Públicas com Pouca Participação Popular

O conceito de políticas públicas, de uma forma geral, está relacionado ao conjunto de decisões do governo, para a solução de problemas e demandas da sociedade, que podem ter como resultado, ações, metas e planos. Celi-
na Souza (2006), ao tratar dos principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas, busca sintetizar o estado-da-arte da área, ou seja, mapear como a literatura clássica e a recente trata o tema, a mesma defende que:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Diferentes autores compreendem os ciclos de políticas públicas (*policy cycle*) em cinco fases: formação de agenda (Seleção das Prioridades); Formulação de Políticas (Apresentação de Soluções ou Alternativas); Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações); Implementação (ou Execução das Ações) e; Avaliação. Na prática, as fases se interligam entre si, de tal for-

ma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo.

Saravia (2006), por exemplo, ao abordar sobre as teorias das políticas públicas, distingue as mesmas a partir dos seguintes estágios: formação da agenda, elaboração das alternativas, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação.

Siraque (2009) ao abordar as normas da CF de 1988 que protegem e que limitam o controle social da função administrativa do Estado e os fatores extrajurídicos que determinam a efetividade destas normas define os conselhos como instrumentos concretos de partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a democratização da elaboração e gestão das políticas públicas, servindo de mecanismos de controle social das atividades estatais. Já Moroni (2009), analisando as experiências de participação social no governo Lula aponta o conselho de políticas públicas:

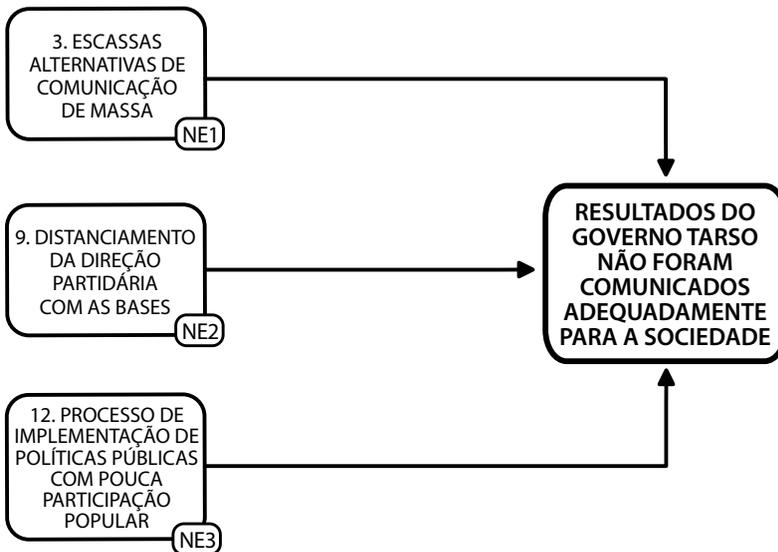
Como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas. (MORONI, 2009, p. 114-115).

Na fase de implementação, é o momento em que as decisões e ações fazem uma política sair do papel – onde expressam apenas intenção – e tornar-se intervenção na realidade. A partir deste debate, há um desafio aos governos, na articulação das demandas da sociedade explicitadas na formação de agenda e sua tradução e políticas que possam ser formuladas e por fim implementadas com a participação da sociedade em todas as suas fases. Isso implica em ampliar a transparência do Estado, tanto no ponto de vista interno como externo. Na medida em que a implementação não é democratizada, implica em captura de espaços e políticas por setores privados. Assim, compreender esta dinâmica e garantir presença na arena decisória de diferentes atores sociais é um desafio para o dilema da participação.

Deste modo, podemos analisar as condições de validação a serem consideradas para a escolha deste caso como Nó Estratégico:

- 1 Se resolvido ou “desatado”, terá alto impacto no equacionamento do processo: nó em análise, caso desatado, teria forte impacto no equacionamento do problema apresentado.
- 2 O ator que declara o problema deve poder atuar sobre: no papel de principal partido da coalizão, entendemos que o autor possui governabilidade total no caso em tela.
- 3 Seu equacionamento não deve implicar um desgaste político excessivo para o ator: certamente teríamos um desgaste com o Poder Legislativo, que veria suas atribuições esvaziadas pelas ferramentas de Democracia Participativa, mas os resultados positivos são superiores a estes eventuais desgastes.

Árvore do problema



Nós estratégicos: ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 - Escassas alternativas de Comunicação de Massa	A 1.1 Implementar jornais/revistas em todas as plataformas; A 1.2 Criar estratégia específica para cada rede social; A 1.3 Criar uma plataforma colaborativa de informação; A 1.4 Implementar Rádios e TVs Digitais; A 1.5 Propaganda institucional deve priorizar publicações com enfoque de esquerda.	Comunicação alcança maior número de pessoas e com mais qualidade de conteúdo; Diversificação dos mecanismos de comunicação e colocação da questão na agenda prioritária do partido e do governo.
NE2 - Distanciamento da direção partidária com as bases	A 2.1 Fortalecer os setoriais; A 2.2 Construir uma política de formação de base; A 2.3 Realizar encontros, seminários e atividades permanentes de debate e discussão da conjuntura e temas específicos.	Dirigentes bem informados e com capacidade de tomar decisões adequadas; Aproximação entre as várias esferas do partido e melhor diálogo mais horizontalizado entre base e grupo diretivo.
NE3 - Processo de implementação de políticas públicas com pouca participação popular	A 3.1 Implementações do orçamento participativo na gestão; A 3.2 Dotar os conselhos de participação de poder deliberativo com o intuito de fortalecer sua contribuição; A 3.3 Implantação de plataformas digitais de participação popular; A 3.4 Criar ferramentas para controle e fiscalização das ações do governo.	Participação efetiva da população nas decisões e na linha do governo; Garante transparência à gestão pública; Participação direta da população na definição das ações prioritárias do governo fortalece o vínculo de empoderamento dos resultados; Consolidação da cultura de esquerda no âmbito do governo e das relações de gestão.

Plano de ação

NE1 – Escassas alternativas de comunicação de mass

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 Implementar jornais/revistas em todas as plataformas	Diagnosticar as plataformas disponíveis e analisar a relevância e a abrangência de cada uma delas; Determinar o público que deve ser atendido pelas mídias selecionadas.	Pesquisas quantitativas e qualitativas, computadores, recursos humanos\jornalistas, verba para impressão e/ou produção digital	6 meses	Grupo de trabalho, coordenado pela Secretaria de Comunicação do PT/RS
A 1.2 Criar estratégia específica para cada rede social	Diagnosticar abrangência e público alvo nas redes sociais de maior relevância.	Análises quantitativas e qualitativas	6 meses	Grupo de trabalho, coordenado pela Secretaria de Comunicação do PT/RS
A 1.3 Criar uma plataforma colaborativa de informação	Enumerar os conteúdos a serem compartilhados. Elencar a prioridade das informações e sua abrangência. Criar página na web. Estabelecer políticas de acesso e colaboração.	Programa software para criar mapa colaborativoParceria com grupos de ativismo digital	6 meses	Grupo de trabalho coordenado pela Secretaria de Comunicação do PT/RS
A 1.4 Implementar Rádios e TVs Digitais	Criar programa de desenvolvimento de comunicação digital.	Equipe técnica, grupo de ativismo digital, associações de comunicação comunitária	12 meses	Secretário de Comunicação do governo Tarso
A 1.5 Propaganda institucional deve priorizar publicações com realizações do governo e enfoque político de esquerda	Elencar as obras e programas efetivados, intensificar a propaganda dirigida.	Equipe técnica, assessoria de imprensa, grupos de ativistas	4 anos	Secretário de Comunicação do governo Tarso

NE2 - Distanciamento da direção partidária com as bases

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 Fortalecer os Setoriais	Organizar calendário de encontros das setoriais.	Locais, recurso para deslocamento, materiais de	2 anos	Direção Estadual do PT
A 2.2 Construir uma política de formação de base	Constituir/fortalecer uma política em todas as esferas partidárias de formação.	Equipe de multiplicadores nas regiões e estados	Permanente	Direção Estadual do PT
A 2.3 Realizar encontros, seminários e atividades permanentes de debate e discussão da conjuntura e temas específicos	Implementar uma política permanente de discussão sobre conjuntura e temas específicos.	Equipe de multiplicadores nas regiões e estados	Permanente	Direção Estadual do PT

NE3 - Processo de implementação de políticas públicas com pouca participação popular

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 Implementação do orçamento participativo na gestão	Criar estrutura governamental que possibilite a participação da população na definição dos investimentos.	Criação de secretaria para gerenciar o calendário e organização das consultas populares; Disponibilização de estrutura necessária para a realização das assembleias regionais e setoriais.	Imediato	Poder Executivo
A 3.2 Dotar os conselhos de participação de poder deliberativo com o intuito de fortalecer sua contribuição	Alterar as atribuições dos conselhos de participação, dotando-os de capacidade deliberativa em contraposição ao seu caráter meramente consultivo.	Propor alteração legislativa que possibilite a mudança desejada, após debate com os conselhos de participação e a população em geral.	1 ano	Poder Executivo e liderança do governo no Poder Legislativo
A 3.3 Implantação de plataformas digitais de participação popular;	Possibilidade de participação digital em tomada de decisões.	Disponibilização de Plataforma Digital para consulta popular; Elaboração de estratégia que possibilite essa participação sem o esvaziamento do Orçamento Participativo	1 ano	Secretaria de Comunicação do Governo do Estado em colaboração com a estrutura responsável pelo Orçamento Participativo;
A 3.4 Criar ferramentas para controle e fiscalização das ações do governo	Possibilitar o controle externo sobre os atos da gestão.	Criação de endereço eletrônico, que disponibilize de forma clara, completa e de fácil acesso todos os dados referentes aos gastos e investimentos públicos	1 ano	Secretaria de Comunicação do Governo do Estado

Análise de atores

NE1 – Escassas alternativas de comunicação de massa

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Grupo RBS	Possui um monopólio na mídia impressa, radiofônica e televisiva do Rio Grande do Sul	Dependência das verbas governamentais de propaganda	Repassando de forma isenta os avanços levados a cabo pelo Poder Executivo e denunciando a atuação oportunista a oposição na Assembleia Legislativa	Mantendo sua forma de atuação	Devemos buscar formas de diminuir o fluxo financeiro, buscando alternativas para a propaganda institucional

NE2 – Distanciamento da direção partidária com as bases

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Partido dos Trabalhadores	Partido do governador e maior partido da Frente Governista	Risco de perder independência com o governo	Tem como servir de intermediário entre o Poder Executivo e os Movimentos Populares	Refletir no partido as disputas das tendências por espaços no governo	Este é o ator que declara o problema

NE3 – Processo de implementação de políticas públicas com pouca participação popular

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Governo do estado	Administra o orçamento do estado	Trata-se de um governo de coalizão, com interesses e projetos diversos dentro de sua composição	Com ferramentas de participação direta da população na definição das prioridades do governo	Mantendo a Assembleia Legislativa como único fórum de discussão com a população	Buscar o fortalecimento da Democracia Participativa em contraposição ao modelo de Democracia Representativa adotado.

Análise de riscos e fragilidades

NE1 - Escassas alternativas de comunicação de massa

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis	Gerariam um maior acirramento na linha editorial das grandes mídias, que mantém um discurso de (falsa) neutralidade.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos?	Sim, as alterações propostas iriam contrariar interesse de um dos maiores grupos econômicos do estado, com grandes ramificações políticas. A ressaltar que dois dos três senadores eleitos pelo RS atualmente estiveram ligados ao grupo RBS de forma direta.
Qual o principal ponto fraco do projeto?	A contra-ofensiva do grupo RBS seria dura. Podemos recordar a forma pesada e direta como alvejaram o governo Olívio durante todo o seu mandato.
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, o orçamento de publicidade do estado, com a administração direta e indireta é suficiente para viabilizar o projeto.
De forma geral, a equipe avalia que as ações são viáveis e podem efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim, entendemos como viáveis as ações propostas.

NE2 – Distanciamento da direção partidária com as bases

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis	Não vislumbramos efeitos indesejáveis com a adoção das ações propostas.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos?	Sim, qualquer mudança na estrutura e funcionamento partidário acaba tendo um impacto nas suas disputas internas.
Qual o principal ponto fraco do projeto?	Os reflexos na disputa partidária.
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, são suficientes.
De forma geral, a equipe avalia que as ações são viáveis e podem efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim, entendemos como viáveis as ações propostas.

NE3 - Processo de implementação de políticas públicas com pouca participação popular

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis	Acirramento do quadro político já bastante radicalizado.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos?	A adoção dessas medidas provocaria um endurecimento no embate com a oposição na Assembleia Legislativa, que veria sua importância esvaziada.
Qual o principal ponto fraco do projeto?	O embate travado com a oposição, que tentará obstaculizar a implementação do OP e outras políticas de democracia direta.
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, são suficientes uma vez que as Constituições Federal e Estadual delegam ao Poder Executivo a forma de organização da construção de seu orçamento.
De forma geral, a equipe avalia que as ações são viáveis e podem efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim, entendemos como viáveis as ações propostas.

Considerações finais

O trabalho que apresentamos, teve ao longo de sua construção, o debate sobre duas questões as quais julgamos de fundamental importância em uma relação governo-partido e a gestão de políticas públicas na perspectiva de esquerda.

A primeira questão, as quais nos debruçaram, trata justamente daquilo que o no ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) conhecemos por avaliação, e aqui, em nosso problema, os seus resultados, sobretudo na percepção da sociedade como um todo. Isso implica necessariamente na forma como o governo produz suas ferramentas de comunicação, seja para a população em geral, como para dentro da instituição partidária e todas as suas redes e conexões políticas. Fica assim, mais aproximada do conhecimento popular

em vez do conhecimento científico. Para OLETO (2006), a maneira como é identificada, ou percebida a qualidade do que pretendemos comunicar muitas vezes não é nítida por parte do usuário da informação.

São variadas as dimensões idealizadas do ciclo de políticas públicas. O modelo apresentado por SECCHI (2011) tem sete fases: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação e alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; 7) extinção.

O resultado da eleição nos mostra que não houve apropriação da ampla maioria da sociedade, tampouco do partido sobre as diferentes ações e obras realizadas pelo governo. Um questionamento que poderíamos fazer é – conseguimos de fato realizar um processo avaliativo de políticas públicas de forma participativa? Para além das reflexões estabelecidas nos três nós estratégicos apresentados, há uma questão que permeia todas estas indagações: a comunicação como política pública e direito do cidadão deve estar presente em todas as fases do ciclo de políticas públicas?

Na disputa pela construção de uma política pública, não há neutralidade. Para SARDINHA (2012) pensar políticas de comunicação no âmbito da Comunicação Pública é também um repensar os diferentes modelos existentes em tempos de novas possibilidades para participação democrática no país e de midiaticização das sociedades que estão em processos permanentes de transição de mecanismos de relações sociais.

Qual a dimensão que estamos dando a comunicação seja no âmbito do partido como nas relações com os mandatos e governos? Ao avaliar a derrota eleitoral do governo Tarso, podemos questionar: Os modelos que implementamos em que diferem daqueles considerados tradicionais? Os meios de comunicação, conforme Monteiro tem múltiplas facetas:

Devido ao fato de a natureza da mensagem ser marcada pelo interesse público, aos MEIOS DE COMUNICAÇÃO usualmente utilizados para promover a divulgação de produtos, serviços e organizações, a comunicação pública agrega outros que: (i) favorecem o debate, a polêmica, a troca de ideias – audiências públicas e conferências públicas; (ii) contribuem para ouvir as demandas da sociedade – serviços de ouvidoria e de

atendimento ao cidadão; (iii) mostram o comprometimento da organização com as questões sociais, como os balanços sociais. Mais do que peças de divulgação e promoção político institucional, eles passam a ser instrumentos de construção da cidadania [...] (MONTEIRO, 2007 p.40)

O uso da Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) possibilitou oferecer uma análise crítica do tema apresentado, assim como os mecanismos de entendimento sobre a política e o processo político, quanto às prescrições visando melhores estratégias de compreensão dos diferentes atores na arena decisória. Os atores e a arena importam, precisam ser compreendidos, analisados e sistematicamente, monitorados no sentido de tentar compreender suas inquietações e possíveis intervenções.

Compreendemos assim, que a capacidade analítica do ator que declara o problema, ou seja, o partido, não dispunha de instrumentos e condições metodológicas para que pudesse vislumbrar as variáveis a serem equacionadas nas relações da Política de Comunicação e tudo aquilo que fosse necessário ser percebido. Não podemos desconsiderar que isso perpassa também pela dificuldade ainda, de se compreender a comunicação como um direito social de relevância, como constatado ao longo da discussão dos nós estratégicos.

O exercício que efetuamos ao longo deste trabalho nos possibilitou compreender a importância do uso de mecanismos analítico-conceituais para enfrentar as demandas específicas da gestão estratégica das instituições públicas, sobretudo em governos de esquerda, os quais geralmente estão em ambientes contra-hegemônicos e de enfrentamento ao *status quo*.

As diferentes leituras as quais fomos submetidos, com referenciais teóricos variados, que somados a MEP, nos ajudaram a fazer os diagnósticos e produzir respostas e reflexões relevantes com relação ao problema declarado. Obviamente que temos a dimensão dos limites desses processos, pois o mundo político é dinâmico e complexo, sujeito a inúmeras variáveis, mas ao mesmo tempo podemos afirmar que, não levar em consideração as questões estratégicas e análises mais densas, certamente, nos induzirá a um conjunto maior de equívocos.

Assim como, fica evidenciado ao longo do trabalho, o desafio de colocar as dimensões analíticas e conceituais no mundo prático, ou seja, dar sentido aos gráficos, fluxogramas e teorias, de forma a dinamizar os processos políticos e produzir mudanças nas instituições.

Governar instituições na perspectiva de esquerda, sejam elas públicas ou privadas, nos força a pensar de fato novas formas de exercitar a governança e a comunicação entre os diferentes espaços e atores. Isso exige, portanto, ação e transformação do agir individual e coletivo. E podemos perceber que, para que isso se torne viável, comunicar para uma compreensão sistêmica do todo é parte determinante de uma estrutura governamental ou partidária.

Referências

BOURDIEU, Pierre. A Opinião Pública não existe. *Les Temps Moderns*. Noroit. Jan. 1973. Disponível em: <https://goo.gl/a4p0eg>. Acesso em: 28 nov. 2016.

_____. Como se fabrica a opinião pública. *Le Monde Diplomatique*. Jan. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/kISzg6>. Acesso em: 02 dez. 2016.

BRAGA, Políbio. *Saiba quanto o Governo Tarso gasta com publicidade na RBS*. 11 set. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/4cVEoK>. Acesso em: 17 dez. 2016.

DAGNINO, Renato. CAVALCANTI, Paula Arcoverde. COSTA, Greiner. *Gestão Estratégica Pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. 496 p.

HOFMEISTER, Naira. NABUCO, Ary. Entrevista Olívio Dutra: Vão Livre no PT. *Revista Caros Amigos*. Ano XIX, n. 238. Jan. 2017. p. 18–23.

MORAES, Reginaldo. Política, Sociedade e Meios de Comunicação de Massa: Armadilhas e Ilusões. In COSTA, Greiner (org). *Comunicação e Gestão Pública*. Campinas: Átomo e Alínea, 2015. p. 77 – 96.

MENEZES, Cynara. *A periferia abandona o PT (e isso é razão de preocupação para toda a esquerda)*. 03 out. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/WYaqKo>. Acesso em: 19 dez. 2016.

MORONI, J. A. O direito a participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

OLETO, Ronaldo Ronan. Percepção da qualidade da informação. *Ciência da informação*, v.35, n.1, 2006, p. 57-62.

OLIVEIRA, Rosane de. Vergonha de ser gaúcho. *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, Coluna Página 10. 15 ago. 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Carta de Princípios*. São Paulo. 01 mai. 1979. Disponível em: <https://goo.gl/4DU1Qh>. Acesso em: 19 dez. 2016.

SARAVIA, E. *Introdução à Teoria da Política Pública*. In: SARAVIA, H.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2006.

SARDINHA, Antonio Carlos. *Comunicação, controle social das políticas públicas e os desafios para a Comunicação Pública nos conselhos gestores de saúde.e-Com*, v. 5, n. 1, 2012.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cinge Learning, 2011.

SIRAQUE, V. *Controle social da função administrativa do Estado. Possibilidades e limites na Constituição de 1998*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. v.16, p. 20-45, 2006.

SUÁREZ, Adriana Amado; ZUÑEDA, Carlos Castro. *Comunicaciones Públicas. El modelo de la comunicación integrada*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 1999. 303p.

TARSO Genro critica RBS e fala em nova fase na comunicação. *Portal Vermelho*. 08 ago 2013. Disponível em: <https://goo.gl/iNinJ3>. Acesso em: 17 dez. 2016.

VASCONCELOS, Gabriel. SOARES, João Pedro. COSTA, Octávio. O PT, infelizmente, se descolou das bases populares. Entrevista com Frei Betto. *Brasil Econômico*. 23 mar 2015. Disponível em: <https://goo.gl/y7ONjP>. Acesso em: 18 dez. 2016.

CAPÍTULO III

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA INEFICAZ

Adriana Dias
Fabrício Ribeiro Sales
Ricardo ArendHaesbaert
Orientadora: Eliane Silveira

Introdução – Escolha do problema

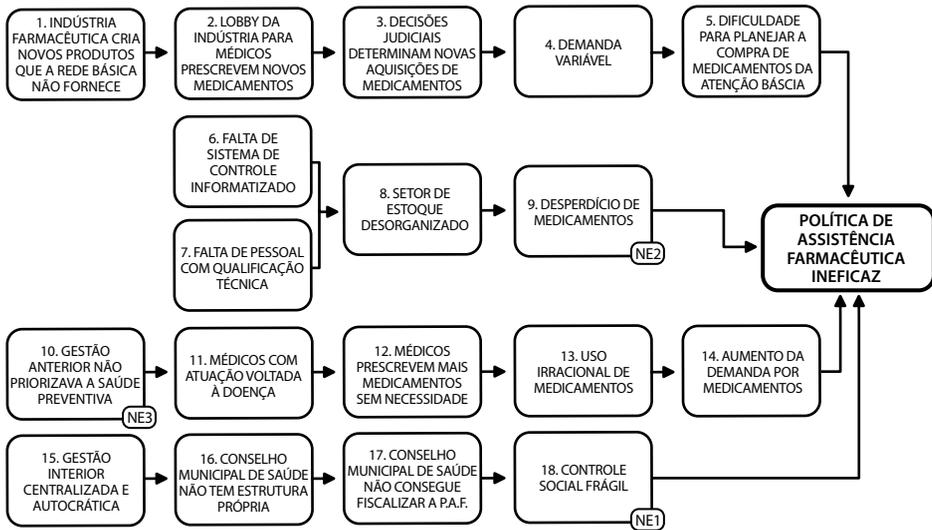
A nossa equipe trabalha com a temática da saúde, na Comissão de Saúde e Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado do RS, e parte da equipe tem formação acadêmica na área. Alguns membros da equipe já exerceram cargo de gestor na área, a nível estadual e municipal.

Partimos da discussão do problema finalístico: prefeitura não atende as necessidades de medicamentos da população; e a partir dos nós explicativos deste problema, escolhemos um problema de gestão, que entendemos relevante para explicar o problema inicial, e que passou a ser o enunciado do nosso problema: **Política de Assistência Farmacêutica Ineficaz.**

Este é um dos grandes problemas do nosso município, pois ele acarreta a insuficiência de fornecimento de medicamentos para toda a população, em especial para a população de baixa renda, a mais carente de medicação gratuita. Muitos medicamentos essenciais na atenção básica são procurados nas farmácias distritais e nas unidades básicas de saúde e não são encontrados ou o seu fornecimento não é regular, prejudicando a continuidade do tratamento de saúde das pessoas vulneráveis, que não dispõem de recursos financeiros nem mesmo para comprar medicamentos básicos e baratos.

Fluxograma explicativo do problema

Ator: Novo Secretário Municipal de Saúde



Comentários analíticos-conceituais sobre os nós explicativos

O secretário de saúde, que assume a direção da secretaria da saúde, de orientação de esquerda, diagnosticou com a sua equipe, que a gestão anterior não priorizava a atenção básica/preventiva. Com equipes de saúde, em especial, os médicos, voltados para atender só demandas ligadas as doenças. Setor de estoque de medicamentos e insumos desorganizado, sem pessoal qualificado, com desperdício de medicamentos. Além de ter um Conselho Municipal de saúde frágil, sem estrutura, para exercer o seu papel deliberativo e fiscalizador da política de saúde implantada no município. Ao mesmo tempo, sem uma política de conscientização do uso racional de medicamentos.

O problema escolhido pelo grupo foi a falta de medicamentos na rede básica da secretaria municipal de saúde. Considerando que a “Saúde é um Direito de Todos e Um Dever do Estado”, inclusive, o direito a uma Política de Assistência Farmacêutica, se torna um problema importante, pois, além de garantir este direito, a falta de medicamentos essenciais para atender a população nas doenças mais prevalentes, acabam acarretando mais neces-

sidades de atendimentos de maior complexidade, aumentando os custos da administração pública. Sabemos das dificuldades de resolver este problema, pois este setor de produção de medicamentos é oligopolizado, com pouca intervenção do Estado que permita uma regulação e, também, uma produção de insumos que possa garantir a demanda necessária. Um Estado Herdado, mínimo, burocratizado, corrupto, desqualificado, inerte, centralizador, sem preocupação com a democratização e descentralização do poder, mas preocupado em atender as demandas do dito “mercado”, inclusive com ramificações em outras esferas de poder, tais como o Poder Judiciário. Um sistema de saúde todo voltado para apagar incêndios hospitalocêntrico, baseado nas enfermidades, sem preocupação com a prevenção e promoção da saúde, sem planejamento e sem metas. Metas que poderiam representar qualidade de vida para a população em geral. O exercício do poder se dá de forma autocrática, sem a participação da população.

Um sistema de saúde sem conexão com outras políticas públicas, tais como um plano de saneamento, de segurança alimentar, mobilidade urbana, resgate das culturas locais, tais como a sabedoria popular na área de fitoterápicos, cultura como empoderamento do saber e de lazer, integração comunitária e o cultivo da solidariedade. O sistema se dá assim, porque as coisas da gestão pública sempre foram assim. É a máxima repetida pelos servidores e gestores sem nenhum comprometimento com gestão pública que garanta os direitos da população. Cria aquele círculo vicioso da gestão pública do estado herdado, que tem como características o burocratismo, a inércia e a rotina, sem pró-atividade e criatividade.

Equacionar estes problemas é colocar na agenda decisória, é assumir um compromisso que vai desde a destruição do estado herdado e a construção do estado necessário, visando a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos e cidadãs.

Nós Explicativos escolhidos como Nós Estratégicos:

A – Controle social frágil

B – Desperdício de medicamentos

C – Gestão anterior não priorizava a saúde preventiva

Porque estes são os Nós Estratégicos diante das três condições que os caracterizam: Impacto relevante na solução do problema, poder (do ator) de resolver o problema, e a possibilidade de baixo desgaste político.

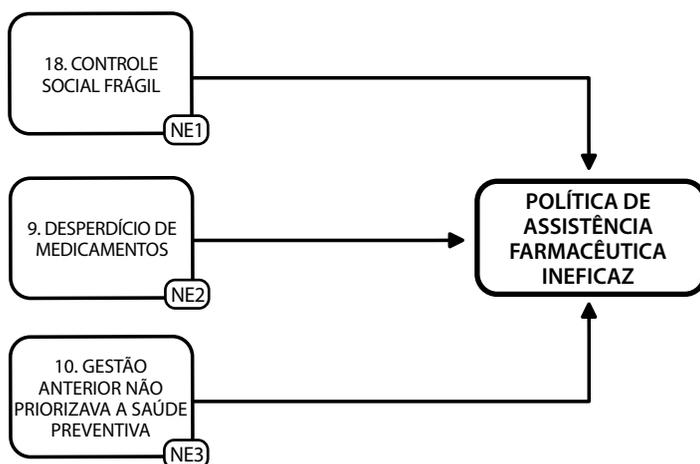
A – Na medida que se pretende construir uma gestão democrática e participativa devemos possibilitar o acesso às informações financeiras, orçamentárias e aos indicadores de saúde, dotar de estrutura os organismos de controle, sejam de âmbito regional, sejam de âmbito local. Isto pode estabelecer uma relação transparente, descentralizar o poder e ajudar a planejar o sistema de saúde, além de conscientizar sobre um novo conceito de saúde, que passa não só pela ausência das doenças mas uma nova postura diante das mazelas produzidas pelo neoliberalismo. Por isso, a necessidade de empoderar e fortalecer o Conselho Municipal de Saúde, ora frágil e, tê-lo como um Nó Estratégico, na busca da democratização do Estado.

B – Como a secretaria da saúde tem falta de pessoal técnico qualificado e uma ausência de sistema de controle informatizado, o setor de estoque é desorganizado. Compras superfaturadas, sem critério epidemiológico, indústria com *lobby* pesado, criando novos produtos que não estão na lista de medicamentos básicos e, além disso, Poder Judiciário exigindo que o Poder Público faça compras fora da previsão e planejamento orçamentário. Melhorar a dispensação de medicamentos, capacitar a equipe técnica administrativa através de uma educação permanente, implantar um sistema informatizado de controle de estoque, para evitar maior desperdício de medicamentos, desvendando mais um Nó Estratégico, em busca da racionalização dos recursos. Fazendo mais com menos.

C – Como a gestão não priorizava a atenção básica, os problemas de saúde da população aumentavam, a resolução dos problemas mais básicos diminuía, exigindo mais recursos, demandando serviços mais complexos. Há necessidade de reverter este processo, contratando profissionais com perfis que atendam a estratégia de saúde da família, que analisem o contexto em que o usuário está vivendo. Que se preocupem em esclarecer sobre o uso racional de medicamentos, onde há outras formas de tratamento, que não seja só a via medicamentosa. Incidindo sobre a formação de novos profissionais, provocando a necessidade de uma indústria farmacêutica de cunho estatal. Propor a criação de consórcios regionais de compra de

medicamentos e insumos de saúde, tudo isso na lógica da racionalização dos recursos e no fortalecimento da atenção básica definido como mais um Nó Estratégico.

Árvore do problema



Nós estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Controle social frágil	A.1.1 - Realizar um maior número de reuniões anuais do Conselho Municipal de Saúde, com quórum, que pretende medir o grau de discussão e atuação do conselho; A.1.2-Atender um número maior de pedidos de informações do CMS para a SMS (anual); A.1.3 - Designar um número suficientes de servidores (equipe técnica) à disposição do conselho.	A medida que houver mais reuniões do CMS, maior será a possibilidade de democratização do Sistema Municipal de Saúde. Disponibilizar as informações da SMS e servidores (equipe técnica) ao Conselho Municipal de Saúde obtendo mais transparência e empoderamento do órgão que deve fiscalizar e deliberar sobre a política pública de saúde.
NE 2 - Desperdício de medicamentos	A.2.1 - Verificar a proporção entre os medicamentos comprados e distribuídos (ao ano); A.2.2-Verificar a proporção de medicamentos vencidos em relação ao total de medicamentos comprados (ao ano).	Haverá maior controle de estoque, possibilitando melhor organização nas compras, diminuindo o desperdício de medicamentos e melhor otimização dos recursos financeiros. Economia de 20% dos recursos em compras de medicamentos.
NE 3 - Gestão anterior não priorizava a saúde preventiva	A.3.1 - Proporcionar uma melhor dispensação dos medicamentos e a diminuição das doenças crônicas (anual) A.3.2 - Propor como uma política transversal a realização de um plano de saneamento em função do impacto das doenças causadas pela água e esgotos não tratados. Prazo: 18 meses. A.3.3 - Instituir a capacitação de profissionais de saúde, em especial, médicos, com perfil menos hospitalocêntrico e mais na atenção à saúde da família (anual)	Com uma melhor dispensação de medicamentos haverá menos possibilidade de intoxicação e o seu uso correto diminuirá as doenças crônicas. 20% de diminuição de casos de intoxicação por medicamentos. Com o diálogo e implantação das políticas transversais, haverá diminuição das doenças causadas por agentes como água contaminada - 25% de diminuição de casos de diarreia. A capacitação dos profissionais de saúde, em especial dos médicos, com perfil voltado mais para a atenção básica diminuirá a necessidade de hospitalização - Diminuir em 30% o número de internações hospitalares.

Nós explicativos

Como já abordamos anteriormente, o nosso grupo partiu da discussão sobre o problema da falta de medicamentos na rede básica da secretaria municipal de saúde, e elencou os seus nós explicativos. A partir de então escolhemos como problema de gestão *A Política de Assistência Farmacêutica Ineficaz*. Para explicar as causas deste problema fizemos o fluxograma dos nós explicativos que foi apresentado. Vou explicitar os principais nós explicativos e suas relações de causalidade.

Controle social frágil, ou seja, falta um controle social mais efetivo. Isto acontece por vários motivos, desde histórico-culturais, da falta de uma maior participação popular nas esferas de decisão, como a questão da centralização das decisões, onde há uma tradição autoritária e a dificuldade dos governos em abrir as informações, propiciar estrutura para o controle social, e poder desta forma discutir, efetivamente, a política que está sendo implementada com os diversos atores envolvidos e que estão representados no Conselho Municipal de Saúde: os trabalhadores da saúde, os prestadores de serviço e os usuários do sistema de saúde.

O desperdício de medicamentos Isto é um problema grave e decorre eminentemente de um problema de gestão, onde encontramos geralmente equipes que tem poucas ferramentas gerenciais de trabalho como relatórios e controles de estoque, e falta de qualificação por inexistência de uma capacitação continuada. Estas questões, aliadas a uma falta de envolvimento da equipe com o produto final do seu trabalho, acaba prejudicando o resultado final. Muitas soluções poderiam vir da própria equipe, caso se fizesse uma discussão e a mesma fosse estimulada a trabalhar sobre uma ótica de cooperação. Há normalmente um distanciamento entre as decisões da cúpula da secretaria e os setores que trabalham as atividades fins.

A dificuldade para planejar a compra de medicamentos para a atenção básica Este nó explicativo chamamos de nó estrutural, pois o gestor não tem como incidir diretamente sobre ele para resolver a questão. No entanto, suas causas tem impacto relevante no problema apresentado. Isso decorre do fato deste setor de produção de medicamentos ser oligopolizado, com pouca intervenção do Estado que permita uma regulação. Tem-se

dessa forma, a pressão (*lobby*) da indústria para a aquisição de novas drogas e cada vez mais caras, desorganizando a compra e o orçamento disponível. Um Estado Herdado, mínimo, burocratizado, corrupto, desqualificado, inerte, centralizador, preocupado em atender as demandas do dito “mercado”, com ramificações em outras esferas de poder, tais como o Poder Judiciário.

Aumento da demanda de medicamentos Este nó explicativo é extremamente relevante, pois isto dificulta também o planejamento da compra de medicamentos e comprime o orçamento disponível. Isto ocorre, principalmente, em virtude do uso excessivo de medicamentos por parte da população, em parte por desinformação e desconhecimento e, em parte, pela própria prática médica que é voltada à doença e não à saúde. Precisamos ter uma formação e capacitação dos médicos e trabalhadores da saúde em terapias alternativas e tratamentos de prevenção à saúde, com a consequente redução da prescrição medicamentosa.

Plano de ação

Nó Estratégico 1 – Controle social frágil

Ação	Tarefas	Recursos necessários	Prazos (meses)	Responsável
A1.1 Prover estrutura física e técnica.	Disponibilizar veículo automotor, sala, equipamentos de informática e de comunicação. Disponibilizar assessoria econômico-contábil, administrativa e de comunicação.	Ampliação dos recursos orçamentários necessários à aquisição de carro, sala, computador, telefone, impressora. Lotação de assessor(es)	06 meses	Secretário de Saúde ou Diretor Geral
A1.2 Dar acesso às informações financeiras, orçamentárias e aos indicadores de saúde.	Permitir acesso do CMS às informações da execução orçamentária e aos indicadores de saúde.	Disponibilizar senha de acesso aos dados eletrônicos da secretaria.	01 mês	Secretário de Saúde ou Diretor-Geral
A1.3 Fortalecer os Conselhos Locais e Distritais de Saúde.	Informar e trazer as comunidades para participação nos conselhos locais. Organizar os Conselhos locais e distritais de saúde. Abrir espaço nas reuniões do CMS aos representantes dos Conselhos locais e distritais para apresentarem a situação da saúde em seus bairros.	Apoio logístico/administrativo. Fortalecimento das estruturas de entidades da sociedade civil e mecanismos de controle social.	01 ano	Sociedade civil, Secretaria Mun. de Saúde, e coordenação do Conselho Municipal de Saúde.

Nó estratégico 2 - Desperdício de medicamentos

Ação	Tarefas	Recursos necessários	Prazos (meses)	Responsável
A2.1 Melhorar a dispensação de medicamentos.	Contratação de pessoal qualificado (farmacêuticos e técnicos em farmácia) para realizar a dispensação de medicamentos.	Ampliação dos recursos orçamentários para contratação de pessoal.	Contratação de pessoal - 01 ano e meio.	Secretaria Mun. Saúde, Secretaria de Administração, Secretaria da Fazenda.
A2.2 Capacitar a equipe técnico administrativa através de educação permanente.	Cursos de capacitação e educação continuada Reuniões periódicas da equipe a fim de debater e propor soluções.	Convênios de cooperação técnica com Conselhos Profissionais, universidades, fundações e institutos públicos da área da saúde.	01 ano e meio	Secretário Mun. de Saúde, Reitores de universidades, Diretorias de Conselhos Profissionais
A2.3 Implantar um sistema informatizado de controle de estoque.	Criar uma ferramenta eletrônica para controle de estoque.	Disponibilizar recurso orçamentário para compra de um programa (software) de controle de estoque.	Software - 01 ano	Secretaria Mun. Saúde

Nó estratégico 3 - Gestão anterior não priorizava a saúde preventiva

Ação	Tarefas	Recursos necessários	Prazos (meses)	Responsável
A3.1 Fortalecer o programa estratégico Saúde da Família.	Ampliar em 25% ao ano as equipes do Programa Saúde da Família.	Ampliar os recursos orçamentários em 25% ao ano na rubrica do Programa Saúde da Família.	01 ano	Secretaria Mun. Saúde, Secretaria de Administração, Secretaria de Fazenda.
A3.2 Implantar um programa de educação permanente voltado à saúde integral do usuário.	Contratação/convênio com a escola Nacional de Saúde Pública para elaboração e execução de um programa voltado à saúde integral.	Dotação orçamentária para realização da contratação/convênio.	01 ano	Secretaria Mun. Saúde.
A3.3 Conscientização sobre o uso racional de medicamentos.	Campanha permanente em toda rede de saúde sobre o uso racional de medicamentos, alertando para os perigos da automedicação. Adoção de outras práticas terapêuticas.	Aumento da dotação orçamentária. Produção de folders, cartilhas e informativos. Contratação de pessoal qualificado para a implementação de terapias "alternativas" à medicamentosa.	01 ano	Secretaria Mun. Saúde, Secretaria de Administração, Secretaria da Fazenda.

Análise de atores

Nó estratégico 2 - Desperdício de medicamentos

Ação 2.1 Melhorar a dispensação de medicamentos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Municipal da Saúde	Orçamento da SMS	Dispõe de orçamento limitado para a contratação do pessoal necessário	Convencer o centro de governo da importância da ação na solução do problema		
Secretário Municipal da Administração	Elabora o edital para o concurso	Necessita da autorização da SMF.	Elaborando o edital de acordo com as necessidades da SMS	Elaborando um edital tradicional, selecionando profissionais com capacidade técnica, mas sem visão humanitária.	Formar uma equipe para a elaboração do edital com a participação de técnicos da SMS.
Secretaria Fazenda	Orçamento do Município	Limitações orçamentárias e visão economicista do gerenciamento dos recursos	Autorizando a contratação dos profissionais solicitados pela SMS. Trabalhando de forma a priorizar a ampliação da receita do município ante a redução da despesa.	Negando a solicitação da contratação dos profissionais.	Trabalhar com informações técnicas sobre a necessidade de contratação dos farmacêuticos e o retorno do ponto de vista da economia no desperdício, na dispensação e a melhoria do atendimento à população.

Ação 2.2 Capacitar a equipe técnico administrativa através de educação permanente

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Equipe Diretiva da SMS	Servidores	Orçamento limitado	Fazendo reuniões periódicas debatendo as dificuldades e ampliando a participação e comprometimento dos servidores na busca de soluções.	Agindo de forma autoritária culpando os servidores pelas falhas.	Através de reuniões do Secretário e a sua equipe discutindo a importância de uma gestão democrática e inovadora para transformar o Estado Herdado.
Universidades e instituições da área	Conhecimento, corpo técnico/ acadêmico e estrutura física para aulas.	Orçamento das instituições.	A principal contribuição é com o conhecimento acumulado para a capacitação dos servidores.		A Secretaria deve buscar parcerias e firmar convênios para as capacitações.
Diretorias de conselhos profissionais	Estrutura física, orçamentos próprios, inserção na categoria e na sociedade.	Inserção junto às categorias e visão da área da saúde.	Podem ajudar cedendo espaços e recursos para as capacitações. E ainda, apoiando as políticas implementadas pela SMS.	Se contrapondo às políticas e objetivos propostos pela SMS	A Secretaria deve buscar a aproximação com as entidades parceiras e fazer o debate público das políticas.

Ação 2.3 Implantar um sistema informatizado de controle de estoque

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretaria Municipal de Saúde	Orçamento da Saúde	Limitações financeiras para a contratação do software.	Com a equipe técnica na elaboração dos parâmetros do software: ou seja, o que precisa e como deve funcionar.	Não tendo clareza das suas necessidades.	Trabalhar com a equipe responsável um bom diagnóstico das necessidades e possíveis soluções.
Empresa de informática do município	Tem os servidores/ programadores que vão fazer o software para a SMS.	Precisa da definição de prioridades do município pois não consegue atender todos os órgãos.	Na elaboração do software para o controle de estoques dos medicamentos.	Se não dominar completamente e profundamente quais são as necessidades da SMS.	Atuar junto ao centro de governo para tornar esta uma prioridade a ser atendida pela empresa. Trabalhar com equipes multidisciplinares: saúde e informática.
Servidores da área	Força de trabalho	Formação	Elaboração do plano de necessidades	Sendo indiferentes aos problemas da sua área	Implantar uma gestão participativa

Nó estratégico 3 – Gestão anterior não priorizava a saúde preventiva

Ação 3.1 Fortalecer o programa estratégico Saúde da Família

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretaria da Fazenda	Orçamento do município	Orçamento limitado para atender a todos os órgãos	Atuando de forma a ampliar a receita do município	Não autorizando a contratação de equipes	Trabalhar com dados estatísticos e financeiros, demonstrando que a melhora dos índices da atenção básica reduzirão o investimento de alto custo das internações.
Secretaria Municipal da Saúde	Orçamento da saúde	Recursos limitados	Formando equipes integrando as equipes de saúde básica e de vigilância.		Discutir internamente como pode maximizar os recursos existentes.
Governo estadual	Orçamento estadual da saúde	Limitações financeiras	Firmando parceria com o município aportando recursos.	Reduzindo os recursos para o município.	Discutir nos colegiados estaduais e nacionais a importância desta política para a melhoria da saúde da população.

Ação 3.2 Implantar um programa de educação permanente voltado à saúde integral do usuário

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
SMS	Orçamento da saúde	Limitação financeira e de pessoal	Na elaboração de um plano de trabalho para firmar convênio		
Usuários		Falta de informação	Participando ativamente do programa		Através de panfletos informativos sobre o programa e como se inscrever
Escola Nacional de Saúde	Orçamento da instituição	Recursos limitados	Equipe de docentes para a elaboração de um programa		Buscar a sua parceria, entrando com contrapartida financeira
Servidores/ trabalhadores da saúde	Voluntariedade	Formação acadêmica voltada para a especialização	Formando equipes nas unidades básicas de saúde	Com indiferença ao programa	Buscar o convencimento da importância desta ação

Ação 3.3 Conscientização sobre o uso racional de medicamentos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Servidores/trabalhadores da saúde	Voluntariedade	Material impresso e de divulgação	Engajando-se na campanha distribuindo o material informativo e conversando com os usuários	Através da falta de engajamento e de ações proativas junto aos usuários	Através da capacitação permanente e da gestão democrática
Conselho Municipal, Entidades de Classe, Secretarias Municipais, Assembleia...	Entidades com estrutura e participação em diversas instâncias institucionais e da sociedade	Falta de material informativo	Distribuindo os materiais produzidos pela SMS e debatendo com a sociedade a importância do uso racional de medicamentos	Reforçar o <i>lobby</i> dos laboratórios	Promover debates sobre o tema e buscar a parceria com estas entidades
Meios de comunicação	Sites, blogs, jornais, TVs	Falta de conhecimento sobre o assunto	Divulgando as informações, entrevistando especialistas, dando espaço para a SMS expor o tema	Reforçando o <i>lobby</i> dos laboratórios	Buscar espaços em todos os veículos possíveis para promover o debate e a informação

Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os nós estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis ?	As ações que trabalham o uso racional/dispensação de medicamentos contrariam o interesse econômico dos grandes laboratórios, trazendo a tona um conflito, que estava latente, entre o interesse público e o interesse privado. Por outro lado, a capacitação da equipe para a saúde integral do usuário, incidirá na cultura organizacional (resistência a mudanças), acostumada com a excessiva indicação de medicamentos e mera dispensação de medicamentos.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais? Especifique comentando as ações.	Nas ações propostas não há aspectos jurídicos e técnicos que possam gerar efeitos negativos. No aspecto político, a demanda por uma fatia maior no orçamento para implementar as ações de fortalecimento dos conselhos, de capacitação e contratação de pessoal, gerará uma disputa entre os órgãos do município.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Convencer o centro do governo da importância das ações e dos seus resultados, do ponto de vista social (melhoria da saúde da população) e econômico (redução de gastos na compra de medicamentos). Precisamos demonstrar o êxito de outras experiências (como por exemplo, Cuba).
4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto? Especifique comentando as ações	Os recursos não são suficientes para implementar as ações propostas. Precisaremos de um aporte adicional no orçamento da Secretaria e também trabalhar com projetos (por exemplo, junto ao Ministério da Saúde) e parcerias visando reduzir os custos.
5. De forma geral, a equipe avalia que as ações são viáveis e podem efetivamente solucionar o problema escolhido?	Acreditamos que as ações são viáveis e exequíveis, com potencial de desatar os nós apontados, implementando uma nova política de assistência farmacêutica, que empodera o controle social, racionaliza o uso de medicamentos e trabalha uma política de saúde preventiva, possibilitando um atendimento qualificado à população.

Considerações finais

No nosso entendimento, a política de saúde brasileira tem mais foco na saúde curativa, na doença (hospitocêntrica), do que na saúde preventiva, com uma gestão temerária, desorganizada, sem controle e participação da população, e que um gestor, com referenciais humanistas e de esquerda, precisa trabalhar para modificar esta lógica.

A saúde está consolidada na nossa Constituição Federal como um direito de todos e um dever do Estado e, neste contexto está o direito a

uma política de assistência farmacêutica que satisfaça as necessidades da população usuária.

Escolhemos como problema de gestão “A política de assistência farmacêutica ineficaz”, porque afeta milhares de pessoas que se utilizam do Sistema único de Saúde (SUS). A ineficácia desta política faz com que a população necessite de atendimentos mais complexos, onerando o poder público. Tentar resolver este problema é enfrentar interesses de um setor, a indústria farmacêutica, que tem uma baixa participação do Estado e possui a característica de cartel, com suas ramificações dentro do aparato estatal. Desde os gestores com a preocupação em resolver os problemas do mercado, ao poder judiciário que decide sem conhecimento de causa.

Quando assumimos uma gestão, assume-se um Estado Herdado, que tem como características uma política centralizadora, antidemocrática, autocrático, sem mobilidade. Precisamos modificá-lo. Através de uma política inovadora, deve-se instalar o Estado Necessário, que inverta as prioridades, que seja democrático, ágil, inovador, que garanta as políticas públicas voltadas para a maioria da população. É conscientizar sobre um novo conceito de saúde, que passa não só pela ausência das doenças, mas uma nova postura diante das mazelas produzidas pelo neoliberalismo. Por isso, a necessidade de empoderar e fortalecer o Conselho Municipal de Saúde, na busca da democratização do Estado.

Criar as condições de adoção de uma Gestão Estratégica Pública, que baseados em um marco analítico conceitual e em instrumentos metodológicos-operacionais de esquerda, possibilite que o Estado seja permeável e a serviço da radicalização da democracia.

E esse sistema de saúde não pode repetir o modelo do Estado Herdado, que não dialoga com outras políticas públicas, como o resgate do conhecimento popular na área dos fitoterápicos, o estímulo à alimentação saudável, a implantação de uma política forte na área do saneamento, o fortalecimento do poder popular e os preceitos da solidariedade.

Verificamos que ajudar a romper com a figura do Estado “ameba”, é propor um novo envolvimento dos servidores no trato da coisa pública. É investir na capacitação, tanto dos servidores quanto dos usuários, possibi-

litando um maior comprometimento com os valores públicos e garantindo os direitos da população.

A nossa intervenção, atuação como gestores de esquerda, tem que ter como objetivo a destruição do Estado Herdado possibilitar a construção do Estado Necessário. Um Estado que não esconda os problemas encobertos e latentes e resolva as necessidades do dia a dia dos cidadãos e cidadãs da sua comunidade. Que esta comunidade seja protagonista da agenda decisória.

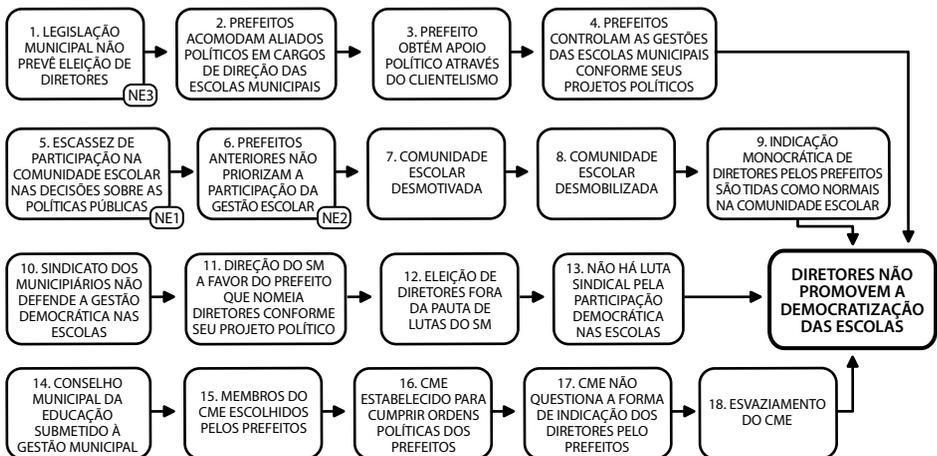
CAPÍTULO IV

DIRETORES NÃO PROMOVEM A DEMOCRATIZAÇÃO DAS ESCOLAS

Adelino Raffaelli
Ines Teresinha Franz Willers
Orientadora: Gianna Vargas Reis Salgado Dias

Fluxograma explicativo do problema

Ator: Prefeito eleito



Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos

O tema escolhido refere-se a um problema muito comum, principalmente, nos pequenos municípios do interior de nosso estado. A falta de participação popular nas decisões das políticas públicas é um fator muito presente nesses locais mais afastados dos grandes centros onde moramos. O município de Três Passos, para exemplificar, tem um histórico marcado

pela não participação, eis que está localizado, geograficamente, na chamada área de segurança nacional, que compreende até 150 km da fronteira do Brasil com países vizinhos da América do Sul. Nesses municípios, durante o período da ditadura, de 1964 a 1985, os prefeitos (interventores), por longos anos, foram nomeados pelo governo central de Brasília.

Com esse histórico é fácil entender por que na maioria dos municípios da região os diretores das escolas municipais são nomeados pelos prefeitos. Isso acontece porque, como líderes em cada comunidade escolar, eles acabam cerceando os direitos do público, pela manutenção do cargo que ocupam. São aliados incondicionais dos que os nomeiam.

Seus mandatos são objetos de portaria do “senhor prefeito” que nomeia seus “parceiros políticos” por prazo indeterminado. Isso faz com que os interventores das escolas sejam fiéis cumpridores das demandas políticas do chefe do executivo municipal. Se algo desagradar o “padrinho político” do escolhido, este pode substituir o nomeado em qualquer oportunidade.

Eleito o prefeito do PT, ator que declara o problema, está lançado o desafio de construir, pela participação da Comunidade Escolar, a Lei de Gestão Democrática das Escolas Municipais – LGDEM.

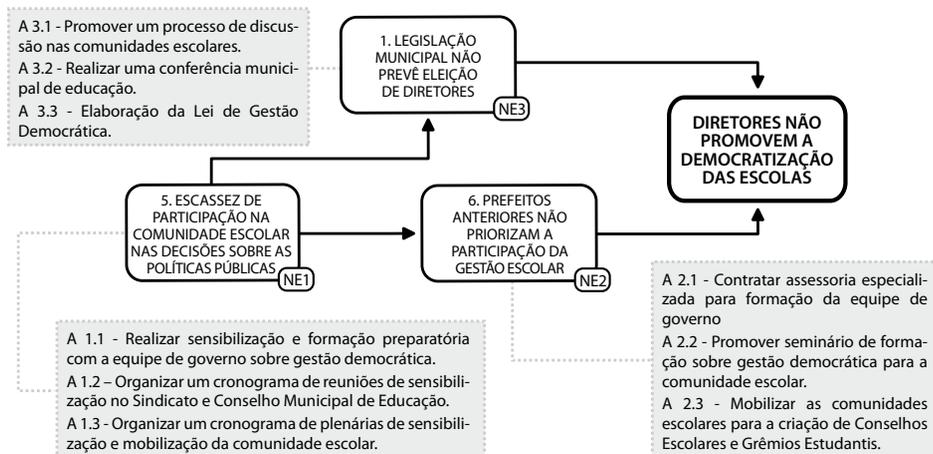
Esse trabalho demanda alguns desdobramentos importantes pois, através dele, a comunidade escolar organiza outras instituições de apoio, como os Conselhos Escolares – CE e os Grêmios Estudantis – GE, para garantir a participação dos demais segmentos representativos nos momentos seguintes à aprovação da LGDEM.

Os nós explicativos expressos no fluxograma enumeram quatro frentes de dificuldades que devem ser enfrentadas pela gestão de esquerda que inicia seu período de mandato à frente do executivo municipal: a) trata da construção da postura autoritária dos prefeitos anteriores que faziam das nomeações dos diretores conchavos políticos para manter vantagens eleitorais; b) os Conselhos Escolares – CE e os Grêmios Estudantis – GE estão desorganizados ou desativados pelo esvaziamento de suas funções comprometidas com a política antidemocrática dos prefeitos anteriores; c) o Sindicato dos Municipários, seguindo também as orientações políticas dos prefeitos anteriores, não se empenhavam para garantir as pautas da categoria e não lutavam pela participação de seus filiados nas decisões das

comunidades escolares; d) o Conselho Municipal de Educação que, atrelado à política autoritária do prefeito, não cumpre suas atribuições salvaguardadas pela legislação vigente.

Para combater esse atual quadro antidemocrático é preciso criar instrumentos que garantam a participação de todos os membros da Comunidade Escolar, não só na construção participativa da LGDEM, mas, pelo exercício da democracia, aprimorar a participação e, através dela, superar etapas, qualificando o protagonismo comum e solidário da comunidade em favor da educação pública e de qualidade a todos.

Árvore de problema



Plano de ação

NE1 – Escassez de participação na comunidade escolar nas decisões sobre as políticas públicas

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 - Realizar sensibilização e formação preparatória com a equipe de governo sobre gestão democrática.	1.1.1 - Reunião para a apresentação da proposta de implementação da gestão democrática nas escolas municipais para a equipe de governo. 1.1.2 - Constituição de uma equipe de coordenação do processo. 1.1.3 - Construção e divulgação do cronograma de formação para a equipe envolvida.	Telefone, internet, auditório, material de expediente.	30 dias	Prefeito, chefe de gabinete, secretários de planejamento e da educação, equipe de coordenação de governo
A 1.2 - Organizar um cronograma de reuniões de sensibilização no Sindicato e Conselho Municipal de Educação.	1.2.1 - Planejamento da apresentação da proposta para o Sindicato dos Municipários e Conselho Municipal de Educação. 1.2.2 - Preparação de material de divulgação. 1.2.3 - Convite às entidades.	Sala de reuniões, internet, material de expediente, veículo	60 dias	Equipe de coordenação
A 1.3 - Organizar um cronograma de plenárias de sensibilização e mobilização da comunidade escolar.	1.3.1 - Elaboração de calendário de reuniões nas escolas. 1.3.2 - Preparação de material de divulgação e sensibilização. 1.3.3 - Realização das reuniões.	Internet, telefone, espaço físico para as reuniões, multimídia, material de expediente	60 dias	Equipe de coordenação

NE2 – Prefeitos anteriores não priorizam a participação na gestão escolar

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 - Contratar assessoria especializada para formação da equipe de governo	2.1.1 - Realizar os procedimentos legais para a contratação de assessoria de universidade. 2.1.2 - Planejar o seminário com a instituição contratada. 2.1.3 - Realizar o seminário de formação interna para a equipe envolvida no processo.	Legislação, internet, telefone, material de expediente, equipe de licitações, auditório, assessores, multimídia, verba para a contratação.	60 dias	Equipe de coordenação e de licitações.
A 2.2 - Promover seminário de formação sobre gestão democrática para a comunidade escolar.	2.2.1 - Planejar o seminário. 2.2.2 - Organizar a infraestrutura necessária para o evento. 2.2.3 - Realizar o seminário.	Material de expediente, internet, telefone, auditório, veículos para o transporte	90 dias	Equipe de coordenação, Secretaria Municipal de Educação, assessoria contratada.
A 2.3 - Mobilizar as comunidades escolares para a criação de Conselhos Escolares e Grêmios Estudantis.	2.3.1 - Realizar reunião de mobilização e encaminhamento com representantes das escolas. 2.3.2 - Escolha de uma comissão por escola para coordenar o processo. 2.3.3 - Estudo da legislação e instalação do processo de eleição do Conselho Escolar e Grêmio Estudantil.	Auditório, telefone, internet, material de expediente.	180 dias	Equipe de coordenação, Secretaria de Educação, diretores das escolas, comissões escolhidas em cada escola

NE3 – Legislação Municipal não prevê eleição de diretores

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 - Promover um processo de discussão nas comunidades escolares.	3.1.1 - Realizar as pré-conferências nas escolas. 3.1.2 - Eleição de delegados representando os segmentos da comunidade escolar de cada escola. 3.1.3 - Organizar a sistematização das discussões em nível de escola.	Sala de reuniões, material de expediente	30 dias	Equipe de coordenação
A 3.2 - Realizar uma conferência municipal de educação.	3.2.1 - Organização da estrutura física e de apoio para a conferência. 3.2.2 - Organização de roteiros de transporte para garantir a participação dos delegados representantes das escolas. 3.2.3 - Organização da conferência municipal de educação.	Auditório, multimídia, internet, telefone, transporte,	1 dia	Equipe de coordenação, Secretaria Municipal de Educação
A 3.3 - Elaboração da Lei de Gestão Democrática.	3.3.1 - Sistematização das propostas da conferência municipal de educação. 3.3.2 - Análise jurídica e pedagógica. 3.3.3 - Construção do texto do projeto de lei. 3.3.4 - Mobilização da comunidade escolar para participar da sessão de aprovação da LGDEM na Câmara Municipal de Vereadores	Material de expediente, computadores, legislação, auditório.	90 dias	Equipe de coordenação, equipe de sistematização, assessoria jurídica, prefeito, Secretária de Educação.

Análise de atores

Introdutoriamente, apresentamos alguns elementos precursores das ações a serem efetivadas através de pressupostos norteadores da elaboração da Lei de Gestão Democrática das Escolas Municipais – LGDEM. São instrumentos que devem perseguir todas as etapas das ações:

- a) educação como um direito de todos os cidadãos e cidadãs, enfatizando principalmente a situação daqueles que, ao longo da História, tiveram seus direitos negados, não conseguindo sequer entrar na escola ou quem dela foi excluído;
- b) participação popular como método de gestão das políticas públicas na área da educação, estimulando e garantindo condições para a construção coletiva da educação que queremos;
- c) dialogicidade como um princípio ético-existencial de um projeto humanista solidário, respeitador das diferenças e da pluralidade das visões de mundo, porém crítico e propositivo perante as desigualdades e injustiças sociais;
- d) radicalização da democracia como objetivo estratégico de um governo de esquerda, comprometido com os interesses da maioria – as classes populares, subalternas – estimulando a cogestão da esfera pública na direção da soberania e controle popular sobre o Estado;

e) utopia como um sonho impulsionador da educação e da escola que queremos e também do projeto de desenvolvimento socioeconômico sustentável, possível e necessário para a imensa maioria de marginalizados e explorados do sistema capitalista. A utopia enquanto força impulsionadora da sociedade que queremos construir. (Caderno 1 da Constituinte Escolar: 1999, p.4).

Critérios da organização para a celeridade das etapas do processo de participação (produção e sistematização textual):

- a) evitar redundância e repetição;
- b) abrangência;
- c) agrupamento por similaridade;
- d) atendimento de uma abordagem político-filosófica, possibilitando uma relação entre a dimensão local (micro) com o contexto social mais amplo (macro);
- e) possibilidade de interferência direta na prática concreta das escolas
- f) contemplar as diferentes propostas apresentadas.

Conceitos dos princípios e das diretrizes:

- a) Princípios: alicerces da construção, expressa a concepção de mundo. É abrangente orientador do processo de construção e inegociável, dele não se abre mão. Revela a intencionalidade política e filosófica.
- b) Diretriz: desdobramento, operacionalização do Princípio. Orientadora dos caminhos, fazendo pontes entre a teoria e a prática possibilitando a concretização dos Princípios através da ação. É a ferramenta que possibilita perceber as contradições entre princípios e ações.

Análise de atores

Ação 1.1 – Realizar sensibilização e formação preparatória com equipe de governo sobre gestão democrática (NE1)

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 - Equipe de governo	Poder político	Nível insatisfatório de compreensão e ação do processo de gestão democrática na atividade de governança.	Formando-se satisfatoriamente para cumprir todas as etapas do processo de construção da LGDEM. Realizando as agendas conforme planejamento das etapas do processo.	Não assumindo com adequação a execução das agendas postas pelo processo de construção da LGDEM.	Construindo o processo de criação da LGDEM com autonomia nas relações dos membros da equipe de governo. Priorizando o acúmulo de conhecimento exercitado e sistematizado em favor da melhoria do processo.
A2 - Prefeito	Poder econômico: ordenador de despesas; poder político: chefe do Executivo	Dificuldades em liderar o processo de participação da gestão democrática.	Liderando com competência o processo de construção democrática da LGDEM.	Intervindo de forma equivocada nas ações de liderar o processo de construção democrática da LGDEM.	Construindo sólidas formas de participação objetivando a LGDEM.
A3 - SME (Secretária Municipal de Educação e equipe)	Político	Dificuldades em desempenhar o processo de participação na comunidade escolar.	Preparando-se com leituras, reuniões preparatórias de estudos, fazendo simulações de participação e realizando assembleias comunitárias com intensa participação da comunidade escolar.	Não estando preparada para conduzir as assembleias de participação das comunidades escolares.	Trabalhar a sensibilização política em explanação das agendas de governança, estabelecer diálogo, trocas, confiança para a eficiência e eficácia das ações da equipe da SMC.

Ação 1.2 – Realizar reunião para a apresentação da proposta ao sindicato e o CME (NE1)

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 - Conselho Municipal de Educação (CME)	Poder político	Tende ao esvaziamento se estar de acordo às políticas não democráticas do prefeito	Restabelecer as verdadeiras prerrogativas do CME conforme Legislação Vigente	...se repetirem práticas da gestão autoritária	Oportunizar maior participação do CME nas agendas da educação municipal, valorizando suas ações com independência e efetiva representatividade
A2 - Sindicato dos Municipários	Político, organização social com autonomia financeira	Maior ou menor apoio dos associados às decisões políticas da entidade	Assumir a causa democrática da participação como bandeira de luta da categoria	Defendendo ações políticas antidemocráticas, se opondo às práticas protagonistas das instâncias de participação	A entidade representativa precisa estar protagonizando as lutas em favor da participação popular na construção da LGDEM

Ação 1.3 – Organizar um cronograma de plenárias de sensibilização e mobilização da comunidade escolar (NE1)

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 - Professores e funcionários (servidores das escolas)	Político, pois são eles os promotores e realizadores das ações nas escolas.	Profissionais da educação escolar, em sua maioria, egressos de instituições de ensino superior tradicionais, que possibilitam reproduzir práticas repressoras.	Serem interlocutores das proposições que principiam na construção da Lei de Gestão Democrática das Escolas Municipais. Incorporação do processo nas atividades cotidianas de sala de aula ou extra sala de aula.	Os servidores das escolas podem boicotar o processo: desvirtuando os alunos, argumentando contrariamente, não participando das ações, aumentando as dificuldades que são inerentes a qualquer processo de mudança.	Necessitam de formação continuada que vai desde a sensibilização até os textos teóricos mais profundos sobre a participação, autonomia e protagonismo da comunidade escolar. Ter liberdade e compromisso de atuar em favor da construção da LGDEM
A2 - Pais, alunos e comunidade escolar	Político	Sua atuação a favor ou contra a participação depende daquilo que acreditam positiva ou negativamente.	Sendo promotores da participação, ativos e convictos junto às crianças e adolescentes na construção democrática da LGDEM.	Se não estiverem convencidos da seriedade, legitimidade e necessidade da participação poderão descaracterizar a ação julgando desnecessária, não séria.	Abrir portas para o diálogo construtivo baseado na lealdade, incluindo ideias e iniciativas frutos da fraternidade, dar exemplos de coerência e seriedade nas ações.

Ação 2.1 – Contratar assessoria especializada para a formação da equipe de governo (NE2)

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 - Equipe especializada	Político	Não atender as necessidades fins.	Realizando a formação dos atores conforme as necessidades estabelecidas.	Não cumprindo as cláusulas contratuais da formação de esquerda para a gestão pública da participação popular.	Oferecendo estrutura suficiente para a melhor qualidade do trabalho da equipe instrutora junto aos servidores e parceiros

Ação 2.2 – Promover seminário de formação sobre gestão democrática para a comunidade escolar (NE2)

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 - Professores e funcionários (servidores)	Político. São eles os promotores e realizadores principais das ações nas escolas.	Os profissionais da educação escolar, em sua maioria, têm formação em instituições de ensino superior tradicionais, por isso, podem ser reproduzidos do sistema vigente. Inovar exige mudança profissional.	Sendo mediadores das proposições de construção da LGDEM. Incorporando as ações do processo de participação nas atividades cotidianas de sala de aula.	Os servidores das escolas podem boicotar o processo: desvirtuando os alunos, argumentando contrariamente, não participando das ações, aumentando as dificuldades que são inerentes a qualquer processo de mudança.	Oferecendo formação continuada com etapas de sensibilização, material teórico de apoio e realização de exercícios de simulação participativa.
A2 - Pais, alunos e comunidade escolar	Político	São influenciáveis, porque acreditam na direção e professores das escolas. A participação da Comunidade Escolar depende de sua crença ou não na participação.	Participando e promovendo a participação popular aos alunos e a Comunidade Escolar.	Se não estiverem convencidos da seriedade, legitimidade e necessidade da participação, poderão descaracterizar a ação julgando não necessária, não séria	Abrir portas para o diálogo na Comunidade Escolar construindo na participação as bases da mudança pela LGDEM.

Ação 2.3 – Mobilizar a Comunidade Escolar para a criação de Conselhos Escolares e grêmios estudantis (NE2)

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A-1 Conselhos escolares	Político	Tende ao esvaziamento da iniciativa se não estar de acordo as políticas democráticas da participação.	Participando ativamente das ações na escola e na comunidade escolar.	Não participando ativamente. Não cumprindo determinações legais contidas no Estatuto dos Conselhos Escolares.	Diálogo construtivo com todos os setores da escola na construção de uma educação pública de qualidade e conforme as necessidades da comunidade escolar.
A2 - Grêmios estudantis	Política estudantil	Tende ao esvaziamento se não participar ativamente nas decisões de construção do Estatuto do Grêmio Estudantil e nas decisões da escola e comunidade escolar.	Decidindo conjuntamente e participando de todas as ações que envolvam a educação na comunidade escolar.	Não participando das ações da escola ou da comunidade escolar.	Construir diálogo com os estudantes para criação da entidade estudantil oportunizando, aos alunos participação e protagonismo nas decisões sobre a educação na escola e comunidade escolar.

Análise de riscos e fragilidades

NE1 – Escassez de participação na comunidade escolar nas decisões sobre as políticas públicas;

NE2 – Prefeitos anteriores não priorizam a participação nas comunidades escolares;

NE3 – Legislação municipal não prevê eleição de diretores.

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (p. ex: efeitos sociais ou ambientais)? Especifique comentando a(s) ação(ões).	As ações podem gerar efeitos negativos a medida em que a participação popular, em decisões sugeridas para a comunidade escolar, demanda tempo e mudança de comportamento cidadão dos seus membros. Como a população prefere, inicialmente, “ficar resolvendo” seu trabalho e sua vida particular, deixando que o poder público resolva as questões da ordenação pública, é comum ouvir avaliações críticas e/ou depreciativas, como: o que eu ganho com isso? E como fica meu trabalho? Vocês não foram eleitos para resolver nossos problemas? Não dá para deixar que os professores resolvam os problemas da educação na escola? Eles são pagos pra isso! Isso não é enganação que depois fica tudo igual?... Por outro lado, é comum haver resistência do Poder Legislativo e até do Judiciário do município. Isso acontece porque reunir o “povo” para sugerir, discutir, interferir, deliberar e decidir sobre criação ou mudança de leis é intrometer-se em “terreno de ação” de especialistas da área e os poderes locais instituídos podem ficar “incomodados” com tamanha audácia da participação. Portanto, reunir o “povo” para essas ações, tira supostamente, esses poderes de suas “zonas de conforto”. E, nos pequenos municípios, pela proximidade das pessoas e das relações, essas contradições ficam mais evidentes.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais? Especifique comentando a(s) ação(ões).	A criação da Lei de Gestão Democrática das Escolas Municipais – LGDEM, interfere no cotidiano de técnicos e juristas locais. Para aqueles que são avessos a mudanças de paradigmas de evolução democrática (democracia direta e participativa), a ação desacomoda por se tratar do novo e, comumente, as primeiras manifestações são de resistência. São servidores de carreira, representantes do departamento jurídico da Câmara Municipal de Vereadores ou mesmo da própria prefeitura que reparam seus conhecimentos e códigos, na pretensão de inibir, criar dificuldades ou barrar iniciativas dessa natureza. Esses agentes podem se unir em <i>lobbys</i> contrários, disputando espaço e pessoas em favor da não mudança.

3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Não diria ter um ponto fraco principal, mas seria um possível retrocesso à comunidade escolar, depois de realizar todo o processo participativo de construir a LGDEM, eleger, pelo voto direto, o mesmo diretor que fora nomeado pelo prefeito anterior. Para que isso não ocorra, a gestão petista deve ter cuidado em avaliar corretamente os resultados previstos para cada etapa de evolução do processo, sem subestimar ou superestimar dados finais, ser essencialmente objetivo. Se, mesmo assim, a comunidade escolher o mesmo diretor, seus membros devem estar conscientes das mudanças exigidas para continuidade da participação nas decisões futuras da Comunidade Escolar. Nesse caso, participando ativamente de planejamentos, execuções, avaliações e fiscalizando todas as ações da, e na escola.
4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto? Especifique comentando a(s) ação(ões).	Sim, porque esse projeto reúne a estrutura material, de mobilidade e de pessoal da própria administração municipal. Portanto, os recursos financeiros são relativamente poucos para a realização de todo o processo.
5. De forma geral, a equipe avalia que as ações são viáveis e podem efetivamente solucionar o problema escolhido?	Certamente, as ações são viáveis e priorizam um item importante do programa partidário que é a radicalidade democrática através da participação popular (democracia participativa). Nessa esteira, o governo municipal cumpre seu programa de governo de promover o protagonismo da cidadania nas conquistas sociais das famílias, das localidades, bairros e do município. Por último, "o envolvimento e a participação de cada um e de cada uma é fundamental para transformar discussões em resoluções coerentes e compatíveis com a realidade de cada comunidade escolar, que apontem uma educação de qualidade social, assegurem uma gestão efetivamente democrática e o controle público dos investimentos. Tudo isso só pode ser fruto da participação consciente dos sujeitos envolvidos nesse processo educacional do município." Caderno da Constituinte escolar, adaptado p.3, 1999.

Considerações finais

O objetivo principal desse Trabalho de Conclusão de Curso – TCC é reforçar a necessidade de participação da classe trabalhadora nos processos decisórios do Estado, estabelecendo seu protagonismo em favor das políticas públicas de conquistas de direitos sociais garantindo melhor qualidade de vida à classe subalterna.

Para justificar a participação popular como um instrumento imprescindível a uma gestão de esquerda e um dos princípios pétreos estatutário do PT, transcrevemos o primeiro artigo do Estatuto do Partido dos Trabalhadores:

Art. 1º. O Partido dos Trabalhadores (PT) é uma associação voluntária de cidadãos e cidadãs que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático. (Versão de 29 de Outubro de 2015).

Esse artigo enumera as principais bandeiras de luta da organização dos trabalhadores, mas nenhuma delas teria êxito sem a participação popular. Portanto, o sucesso de toda pauta de luta para a ascensão da classe subal-

terna se dá pela participação. Sem participação democrática não há como enfrentar e vencer a classe rica, dona dos meios de produção. Sem participação não há possibilidade de mudança.

Para o aperfeiçoamento da democracia, a participação tem o dever de evoluir com o exercício da democracia: só melhoramos o processo democrático com a participação popular permanente. Por isso, cremos que a democracia brasileira só se tornará mais representativa e mais democrática pelo exercício da participação da cidadania. Melhoramos e qualificamos a participação quando evoluímos nas formas de participação, no estabelecimento de códigos que regram esse processo evolutivo para garantir a continuidade do aperfeiçoamento da democracia.

Noutra esteira, nosso horizonte de busca aponta para uma participação mais direta, mais próxima de nossos eleitos e por movimentos que perpassam o ato de escolha da eleição, fazendo com que os eleitos cumpram o programa partidário e a plataforma defendida pelos candidatos em período eleitoral.

Conforme o exposto anterior, nossa proposta de trabalho almeja construir a Lei de Gestão Democrática para as Escolas Municipais – LGDEM para solucionar o problema declarado por nosso ator, o prefeito eleito do PT, que denuncia as nomeações de diretores das escolas municipais como atos autoritários dos prefeitos anteriores. Esse processo de organização da comunidade para a participação congrega um conjunto de ações que se inicia com a preparação da equipe da prefeitura para coordenar os trabalhos, passando pela sensibilização da comunidade escolar, assembleias de trabalhos coletivos, eleição de critérios da participação, sistematização dos elementos mais significativos, até a aprovação do texto final na grande Conferência Municipal de Educação.

Esse trabalho de abertura da democratização da educação municipal agrega outras ações de extrema importância para a comunidade escolar que complementam a participação cotidiana na organização dos Conselhos Escolares e dos Grêmios Estudantis. As duas entidades representativas se transformam em instrumentos de participação de pais, alunos, professores e funcionários das escolas, fazendo com que as direções se sintam

assessoradas pelo conjunto das pessoas que formam a comunidade escolar, opinando e cobrando resultados, mas, principalmente, dividindo responsabilidades e protagonismo.

Por outro lado, a implementação de uma proposta de gestão democrática nas escolas, com a eleição de diretores, dos Conselhos Escolares e Grêmios Estudantis poderá garantir a efetiva participação da comunidade escolar, opinando nos assuntos pedagógicos, administrativos e financeiros, seja no planejamento, no monitoramento ou na execução das ações.

Acreditamos que, com a abertura desses espaços de participação democrática nas escolas, se amplie também a participação popular em outros espaços, criando uma cultura de participação, e a gestão do município também seja transformada, superando as relações autoritárias até então existentes, tão necessárias e implementando o modo petista de governar.

Por fim, garantir a participação em um processo democrático evolutivo buscando permanente qualificação da cidadania participativa e garantir autonomia de decidir em favor da melhoria da qualidade de vida da classe subalterna e esse é o fim maior de uma gestão de esquerda.

Referências

CADERNOS da Constituinte Escolar do RS. Porto Alegre, 1999 – 2002.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. *Pedagogia do oprimido*. 17.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

GENRO, T. *Utopia Possível*. 2.ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

PIRES, V. *Limites e Potencialidades do Orçamento Participativo*. Revista ABOP, v. 43, n. 43, 2002.

RIBEIRO TORRES, C. A.; GRAZIA, G. de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. São Paulo: Vozes, 2003.

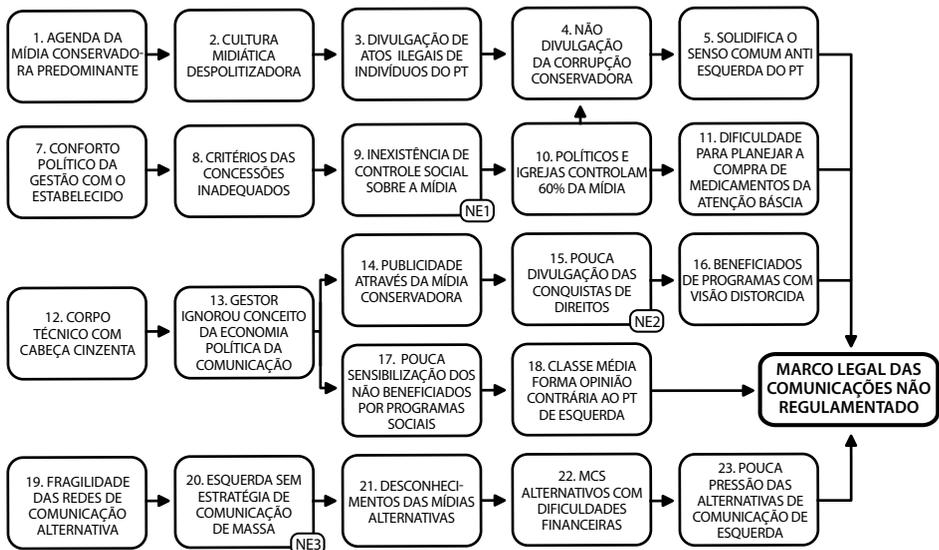
CAPÍTULO V

MARCO LEGAL DAS COMUNICAÇÕES NÃO REGULAMENTADO

André Rocha Santos
 Egidio Fiorotti
 Márcio Rogério Pilger
 Marlise Maria Fernandes
 Orientador: Ottmar Teske

Fluxograma explicativo do problema

Ator: Ministério das Comunicações



Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos

A democratização dos meios de comunicação no Brasil é uma questão bastante controversa em uma sociedade marcada de forma tão profunda

por problemas como a desigualdade, a concentração de poder e o autoritarismo. Nessa temática, o abismo entre o que deveria acontecer e o que realmente ocorre em nosso país fica ainda mais evidente se confrontarmos essa ideia com o fato de que a comunicação social deveria ser considerada um *direito de cidadania*, ou seja, como um dos pilares da democracia.

Em uma sociedade na qual a população tem pouco acesso a educação de qualidade e precária aproximação com livros, teatro, cinema e outras instituições – oficiais ou alternativas – ligadas à educação, cultura e formação profissional, aumenta nossa percepção de que a regulação da mídia é uma necessidade para qualquer país que pretenda democratizar a informação que chega até a população. Entretanto, de um ponto de vista eminentemente conservador e autoritário – ou seja, a perspectiva da elite política brasileira – não é interessante que isso aconteça. Pelo contrário. Quanto menos acesso a informação de qualidade e mais confusões difundidas intencionalmente sobre esse debate, para ela é melhor, como a que associa as regras para regular o setor com atentados à liberdade de expressão e a imposição de censura.

Em sua obra *Mídia: propaganda política e manipulação*, o linguista estadunidense Chomsky (2013) discute esse tipo de atitude que pretende silenciar o debate ou qualquer forma de esclarecimento e tem um único objetivo: mascarar o papel político dos meios de comunicação de massa para manipular a opinião pública. O autor discute ainda o poder de manipulação que a mídia exerce nos Estados democráticos modernos, os quais procuram fazer com que o povo seja impedido de conduzir seus assuntos pessoais e que os canais de informação sejam estreita e rigidamente controlados. Chomsky analisa como essa noção de Estado democrático se desenvolve e por que e como o problema da mídia e da desinformação se insere nesse contexto.

No Brasil, o professor da Universidade de Brasília – UnB, Lima (2012), um dos maiores estudiosos dos meios de comunicação no nosso país, em *Mídia: teoria e política* (2012) debate a centralidade da comunicação social como objeto e palco privilegiados das disputas de poder nas relações sociais brasileiras. Além disso, o autor se dedica ao estudo da chamada eco-

nomia política das comunicações enquanto modo crítico e abrangente de olhar o fenômeno da mídia. “Esse modo de olhar descobre nos conglomerados da comunicação, que concentram entretenimento e jornalismo, TV e rádio, revistas e internet, não apenas um ‘meio de condução de mensagens a serviço do poder’, mas um estágio da concentração de capital, um negócio a cada dia mais gigantesco” como afirma o jornalista Eugênio Bucci na resenha do livro.

Segundo Lima (2012), um dos maiores problemas da convergência tecnológica no setor de comunicações é a enorme e sem precedentes *concentração da propriedade*, que provoca a consolidação e a emergência de um reduzido número de mega empresas mundiais. De acordo com o autor:

No Brasil, em sentido inverso à unificação das políticas públicas de comunicações que predomina no resto do mundo, a radiodifusão foi excluída do alcance da legislação sobre serviços de telecomunicações desde 1995 e padece de um inédito vazio regulatório que certamente favorece àqueles atores que preferem a permanência indefinida do *status quo* normativo no setor (p. 97).

Em sua discussão, o autor dá o exemplo das *Organizações Globo* enquanto maior conglomerado das comunicações no Brasil e sua consolidação por meio da propriedade cruzada de diferentes tipos de mídia como, por exemplo, TV aberta, TV por assinatura (a cabo ou via satélite), rádio, revistas, jornais e, mais recentemente, telefonia (fixa, celular e móvel, via satélite), *sites*, provedores de internet etc. Como exemplo dessa concentração temos o caso do Grupo RBS afiliada da *Rede Globo* no Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A RBS reúne seis jornais, 24 emissoras de rádio AM e FM, 21 canais de TV, um portal de internet, uma empresa de *marketing* e um projeto na área rural, além de ser sócio da operadora de TV a cabo NET. Além disso, o grupo foi um dos contemplados com a vasta liberação de retransmissoras de TV que ocorreu nos últimos dias do governo Fernando Henrique, na qual recebeu 14 novas retransmissoras (LIMA, 2012). Ainda segundo o autor:

Para tornar mais específico o exemplo de propriedade cruzada num único mercado, basta considerar a cidade de Porto Alegre: os dois principais jornais, Zero Hora e o sensacionalista Diário Gaúcho; o principal canal de TV aberta, afiliado à Rede Globo, o RBS TV, canal 12; o principal canal em UHF, a TV COM, canal 36; o canal Rural transmitido pela NET; algumas das principais emissoras de rádio AM (Gaúcha e Farroupilha, por exemplo); algumas das principais emissoras de rádio FM (Atlântida e 102 FM, por exemplo) são controlados pelo Grupo RBS. Televisão aberta e fechada, jornais, emissoras de rádio AM e FM. Tudo no mesmo mercado. Uma das consequências dessa presença dominante está expressa em anúncio que a RBS fez publicar no Zero Hora de 22 de junho de 2002 com o seguinte título: “Em maio, dos 50 programas de maior audiência, 94% são nossos”. Vale dizer que 46 dos 50 programas de maior audiência, em Porto Alegre, são da RBS/TV Globo (LIMA, 2012, p. 105-106).

No entanto, o Grupo RBS possui ainda uma equipe de profissionais multimídia cujos comentários e opiniões aparecem simultaneamente nas TVs, nos jornais e nas emissoras de rádio, tornando praticamente impossível a um morador da região metropolitana de Porto Alegre não ver/ouvir/ler, diariamente, a opinião de pelo menos um desses comentaristas em algum dos veículos do grupo¹. Esse fenômeno que confere a um único grupo de comunicações e a uma única visão da realidade um extraordinário poder seria, legalmente, impossível em vários países como a França, a Itália e o Reino Unido (LIMA, 2012).

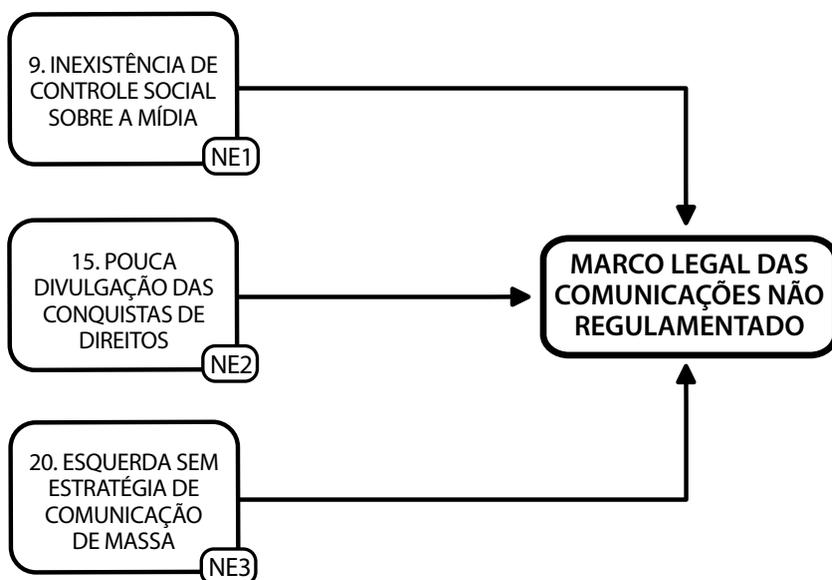
Nesse sentido, a problemática sobre o *marco legal das comunicações não regulamentado* é questão fundamental da discussão política no Brasil. Analisar as condicionantes que fizeram com que essa regulação não tenha ocorrido pode nos levar à reflexão sobre a luta para sua democratização futura. A democracia e a cidadania fazem parte essencial desse debate. Assim, foram apontados 23 nós explicativos que tiveram a função de demonstrar a causalidade e a influência entre eles no sentido de esclarecer o problema

1. O senador eleito pelo PDT em 2014 Lasier Martins trabalhou no Grupo RBS por quase 30 anos.

em questão, tais como: agenda da mídia conservadora predominante; critério das concessões inadequado e meios de comunicação alternativos com dificuldade financeira.

Já entre os Nós Estratégicos foram destacados os seguintes: NE1 – inexistência de controle social da mídia; NE2 – pouca divulgação das conquistas de direitos; e NE3 – esquerda sem estratégia de comunicação de massa. Com esses três Nós Estratégicos foi montada a Árvore do Problema que será apresentada na seção seguinte.

Árvore do problema



3.1 Nós Estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 - Inexistência de controle social sobre a mídia	<p>A.1.1 Criar um Plano Nacional e um Conselho Nacional de Regulação Democrática dos Meios de Comunicação;</p> <p>A.1.2 Garantir a participação de representantes do governo, das empresas e dos cidadãos no Conselho Nacional;</p> <p>A.1.3 Buscar apoio da sociedade (ONGs, sociedade civil e movimentos sociais) para regulamentação dos meios de comunicação;</p>	<p>Convencimento da sociedade para a importância da regulação e do controle democrático dos meios de comunicação;</p> <p>Quebrar a resistência das empresas para a proposta;</p> <p>Desfazer o entendimento de que a proposta seria censura ou cerceamento da liberdade de expressão;</p>
NE2 - Pouca divulgação das conquistas de direitos	<p>A.2.1 Sistematizar os avanços e conquistas de direitos sociais adquiridos nos governos do PT;</p> <p>A.2.2 Produzir material educativo e de informação em torno dos direitos de cidadania conquistados;</p> <p>A.2.3 Mobilização popular (sindicatos, ONGs, partidos, movimentos sociais, internet) para lutar pela manutenção e ampliação de direitos sociais ameaçados;</p>	<p>Material de qualidade aos líderes políticos, militantes, intelectuais e simpatizantes da esquerda contra a ofensiva neoliberal;</p> <p>Fomento ao debate público em torno da luta pela democracia e pelos direitos de cidadania;</p> <p>Diminuir a resistência aos programas de redução da pobreza e conquistas sociais em grupos não alinhados à esquerda;</p>
NE3 - Esquerda sem estratégia de comunicação de massa	<p>A.3.1 Fomentar meios de comunicação alternativos à mídia corporativa ligada aos interesses do capital;</p> <p>A.3.2 Formular estratégias criativas de comunicação de massa, em especial com os jovens;</p> <p>A.3.3 Sensibilizar as organizações de esquerda para contratarem meios de comunicação alternativos;</p>	<p>Crescimento das mídias alternativas (internet, rádios comunitárias, jornais de baixa circulação, fanzines, grafite etc.)</p> <p>Percepção entre os jovens de outra maneira de pensar a função transgressiva da comunicação (opiniões, arte, poesia e música)</p> <p>Aumento dos recursos destinados aos meios de comunicação não oficiais contratados pelas organizações de esquerda</p>

Plano de ação

NE1 – Inexistência de controle social sobre a mídia

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.1.1 Criar um Plano Nacional e um Conselho Nacional de Regulação Democrática dos Meios de Comunicação;	<p>Consultar especialistas nacionais e internacionais;</p> <p>Reunir empresas, governo e sociedade;</p>	Passagens aéreas, telefone, internet, sala de reuniões, dez servidores com especialização na área e interprete;	12 meses	Ministro-Chefe da Casa Civil, Ministro da Fazenda e Ministro das Comunicações;
A.1.2 Garantir a participação de representantes do governo, das empresas e dos cidadãos no Conselho Nacional;	Articular junto a representantes do governo, das empresas privadas e setores representativos da sociedade civil	Telefone, internet, materiais de escritório;	6 meses	Secretário-Geral da Presidência, Chefe de Gabinete do Ministro-Chefe da Casa Civil e do Ministério das Comunicações;
A.1.3 Buscar apoio da sociedade (ONGs, sociedade civil e movimentos sociais) para regulamentação dos meios de comunicação;	<p>Contratação de empresa de propaganda e <i>marketing</i></p> <p>Campanha televisiva e pela internet</p>	Verba para contratação de propaganda e para veiculação nos meios de comunicação;	8 meses	Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ("Conselhão"), Departamento de Comunicação Social do Ministério das Comunicações e especialistas;

NE2 – Pouca divulgação das conquistas de direitos

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.2.1 Sistematizar os avanços e conquistas de direitos sociais adquiridos nos governos do PT;	Levantar dados e sistematizá-los de forma didática e acessível;	Papel, computador, internet, impressora, seis servidores com especialização;	4 meses	Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério das Comunicações e Ministério da Previdência Social;
A.2.2 Produzir material educativo e de informação em torno dos direitos de cidadania conquistados;	Reunir especialistas em direitos sociais e cidadania no auxílio à redação do material;	Verba para passagens terrestres, papel, computador, internet e impressora;	6 meses	Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Ministério dos Direitos Humanos;
A.2.3 Mobilização popular (sindicatos, ONGs, partidos, movimentos sociais, internet) para lutar pela manutenção e ampliação de direitos sociais ameaçados;	Campanha de mobilização dos diferentes setores da sociedade; Convencimento dos setores não alinhados aos movimentos de esquerda;	Verba para contratação de gráfica e para campanha televisiva e pela internet; Verba para passagens aéreas;	9 meses	Secretaria Geral da Presidência, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério dos Direitos Humanos;

NE3 – Esquerda sem estratégia de comunicação de massa

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.3.1 Fomentar meios de comunicação alternativos à mídia corporativa ligada aos interesses do capital;	Mapear as principais alternativas de comunicação de massa não ligadas ao pensamento hegemônico;	Verba para levantamento de dados referentes aos meios de comunicação alternativos, telefone, internet, papel, impressora;	12 meses	Secretaria Geral da Presidência, Ministério das Comunicações e departamentos de comunicação de partidos de esquerda, sindicatos, ONGs, movimentos sociais, setores progressistas da sociedade civil;
A.3.2 Formular estratégias criativas de comunicação de massa, em especial com os jovens;	Criar campanhas com blogueiros e youtubers, grafiteiros e músicos alinhados ao pensamento de esquerda;	Sala para reuniões, verba para contato e deslocamento de profissionais ligados aos meios de comunicação alternativos, telefone, internet;	6 meses	Ministério das Comunicações, Ministério da Cultura, Ministério da Educação
A.3.3 Sensibilizar as organizações de esquerda para contratarem meios de comunicação alternativos;	Convencer partidos, sindicatos, ONGs, movimentos sociais a contratar mídias alternativas;	Verba para contratação de meios de comunicação alternativos, telefone, internet;	9 meses	Secretaria Geral da Presidência, Ministério das Comunicações e departamento de finanças de partidos de esquerda, sindicatos, ONGs, movimentos sociais, setores progressistas da sociedade civil;

Análise de atores

Ação 1.1 – Criar um Plano Nacional e um Conselho Nacional de Regulação Democrática dos Meios de Comunicação

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Ministro Chefe da Casa Civil	Econômico, político	Resistência do meio político e dos meios de comunicação	Definindo prazos	Não priorizando	Mobilização da sociedade civil
Ministro da Fazenda	Econômico	Limitação orçamentária	Liberando recursos	Não liberando recursos	Pressão de parte da opinião pública
Ministro das Comunicações	Político	Resistência dos meios de comunicação	Articulando os diferentes interlocutores	Transferindo a articulação para outras instâncias	Evidenciando experiências internacionais

Ação 1.2 – Garantir a participação de representantes do governo, das empresas e dos cidadãos no Conselho Nacional

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretário Geral da Presidência	Político	Decisão favorável ou não do presidente da República	Influenciando favoravelmente	Não tendo interesse pelo tema	Pressão da sociedade civil
Chefe de Gabinete do Ministro-Chefe da Casa Civil	Político e econômico	Vontade política em colaborar	Mobilizando o Ministério	Não priorizando	Pressão de parte da opinião pública
Chefe de gabinete do Ministro das Comunicações	Político	Decisão favorável ou não do Ministro das Comunicações	Sensibilizando a equipe ministerial	Não cedendo aos apelos dos movimentos sociais	Pressão dos movimentos populares

Ação 1.3 – Buscar apoio da sociedade (ONGs, sociedade civil e movimentos sociais) para regulamentação dos meios de comunicação

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ("Conselhão")	Cognitivo	Decisão favorável ou não da presidência da República	Influenciando favoravelmente	Não se empenhando no tema	Sociedade civil pressionando por voz ativa no processo
Departamento de Comunicação Social do Ministério das Comunicações	Político, econômico	Poder político e econômico limitado	Buscando convencer a equipe ministerial	Não se mobilizando internamente	Apontando caminhos no interior do Ministério
Especialistas na área	Cognitivo	Nenhum poder político ou econômico	Intervindo no debate público (jornais, revistas, blogs etc.)	Não se inserindo em meios de comunicação de influência nacional	Mantendo em evidência a importância do debate

Ação 2.1 – Sistematizar os avanços e conquistas de direitos sociais adquiridos nos governos do PT

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Ministério do Desenvolvimento Social	Político, econômico	Baixo convencimento de instâncias superiores	Influenciando favoravelmente	Não tendo empenho na questão	Sensibilizar com dados sobre a eficácia e a urgência da ação
Ministério das Comunicações	Político, econômico	Baixa produção em sistematização de dados	Determinando prioridade da ação	Não relevando a importância da ação	Mantendo em evidência a necessidade desta ação
Ministério da Previdência Social	Político, econômico	Orçamento restrito	Indicando ajustes e adequações à proposta	Centrar força na inviabilidade da ação	Manter atualizado sobre a viabilidade da ação

Ação 2.2 – Produzir material educativo e de informação em torno dos direitos de cidadania conquistados

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Ministério da Educação	Político, econômico, cognitivo	Impasse diante de outras demandas	Autorizando a efetivação da proposta	Pormenorizando a importância da ação	Fornecer dados sobre a eficácia e urgência da ação
Ministério da Saúde	Político, econômico, cognitivo	Justificativa frágil ou não das propostas	Persuadindo atores e demonstrando vontade política	Centralizando-se em inviabilidades técnicas da ideia	Apontando caminhos para a viabilidade da ação
Ministério dos Direitos Humanos	Cognitivo	Convencimento sobre necessidade da ação	Determinando prioridade da ação	Utilizando argumentos frágeis e sem dados concretos	Sensibilizar com dados sobre a eficácia e a urgência da ação

Ação 2.3 – Mobilização popular (sindicatos, ONGs, partidos, movimentos sociais, internet) para lutar pela manutenção e ampliação de direitos sociais ameaçados

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretaria Geral da Presidência	Político	Decisão favorável ou não do presidente	Sensibilizar demais instâncias sobre a viabilidade da ação	Evitar o assunto por receio de conflito dentro do governo	Munir de dados sobre sucesso de propostas semelhantes
Ministério do Desenvolvimento Social	Político, econômico	Justificativa frágil ou não das propostas	Indicando ajustes necessários à efetivação da ação	Centrar força na inviabilidade da ação	Mantendo em evidência a necessidade desta ação
Ministério dos Direitos Humanos	Cognitivo	Argumentos pouco convincentes	Indicando ajustes e adequações à proposta	Menosprezando a importância da ação	Sensibilizar sobre a eficácia, a urgência e a necessidade de cooperação

Ação 3.1 – Fomentar meios de comunicação alternativos à mídia corporativa ligada aos interesses do capital

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretaria Geral da Presidência	Político	Não ter apoio dos meios de comunicação hegemônicos	Persuadindo atores e demonstrando vontade política	Pormenorizando a importância da ação	Sensibilizar quanto a necessidade de buscar adequações, se necessárias
Ministério das Comunicações	Político, econômico	Pouco recurso financeiro	Promovendo ajuste orçamentário visando a efetivação da ação	Deixando de empreender iniciativas e ajustes necessários	Apontando caminhos para a viabilidade da ação
Departamentos de comunicação de partidos de esquerda, sindicatos, ONGs, movimentos sociais, setores progressistas da sociedade civil	Cognitivo	Justificativa frágil ou não das propostas, argumentos convincentes	Mobilizar técnicos e especialistas para viabilizar e defender a ação	Permitindo criar-se ambiente desfavorável à aceitação da ação	Munir de dados sobre sucesso de propostas semelhantes

Ação 3.2 – Formular estratégias criativas de comunicação de massa, em especial com os jovens

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Ministério das Comunicações	Política, econômica	Vontade política de colaborar	Mobilizando outros gestores	Negando-se em firmar parceria, evitando diálogo	Manter o assunto em evidência na mídia
Ministério da Cultura	Econômico, cognitivo	Resistência dos meios de comunicação	Determinando prioridade da ação	Utilizando argumentos frágeis e sem dados concretos	Mobilizar sociedade civil para pressionar o gestor
Ministério da Educação	Econômico, cognitivo	Impasse diante de outras demandas do Ministério	Sensibilizar demais atores sobre a viabilidade da ação	Desmobilizando-se diante de atores e das dificuldades surgidas	Mantendo em evidência a necessidade desta ação

Ação 3.3 – Sensibilizar as organizações de esquerda para contratarem meios de comunicação alternativos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretaria Geral da Presidência	Político	Desorganização da esquerda	Sendo hábil para sensibilizar instituições de esquerda	Sendo inseguro ao defender a proposta	Mantendo em evidência a urgência da ação e riscos caso haja postergação
Ministério das Comunicações	Político, econômico	Pouco recurso financeiro	Demonstrando vontade política	Desacreditando a iniciativa junto a liderados	Munir de dados sobre sucesso de propostas semelhantes
Departamentos de finanças de partidos de esquerda, sindicatos, ONGs, movimentos sociais, setores progressistas da sociedade civil	Econômico, cognitivo	Ausência de pessoas interessadas em apoiar financeiramente	Apresentando alternativas, caso ideia inicial seja incompleta	Deixando de empreender iniciativas e ajustes necessários	Apontando caminhos para a viabilidade da ação

Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os NósEstratégicos podem gerar efeitos indesejáveis?	A criação do Plano Nacional de Regulação Democrática dos Meios de Comunicações e de um Conselho Nacional para o setor (Ação 1.1) com certeza irá influenciar posicionamentos favoráveis e resistentes à ideia. Principalmente da grande mídia que alega com boa dose de cinismo que isso representa censura e impedimento à liberdade de expressão com medidas como essa e tenta convencer a opinião pública disso.
2. Existem aspectos técnicos e jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	O fomento aos meios de comunicação alternativos à mídia corporativa ligada aos interesses do capital (Ação 3.1) pode esbarrar em ações jurídicas do poder econômico no sentido de enquadrar essas ferramentas como sendo "clandestinas" e "fora da lei" dificultando seu acesso, sua divulgação e sua independência financeira.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Nossa Ação 3.3 que trata da sensibilização das organizações de esquerda para contratarem meios de comunicação alternativos se vê dificultada pela própria organização (ou falta de organização) da esquerda no Brasil, que tem dificuldade em estabelecer uma agenda de lutas unificadas e com prioridades bem definidas. Temos como exemplo disso a recente falta de união das esquerdas no Congresso Nacional, em especial na eleição para presidentes da Câmara e do Senado, em fevereiro de 2017.
4. De forma geral a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Toda ação política depende do aproveitamento de uma oportunidade ou momento favorável. Em período recente, o plano de ação, apesar das dificuldades, teria sido viável nos dois últimos anos do governo Lula em que foi conseguido um clima propício em que o governo do PT conseguiu estabilidade financeira, crescimento econômico, distribuição de renda e aceitação da opinião pública. Esse período passou e a crise radicalizou os ânimos. Será necessária a construção de novo clima de otimismo e aceitação da população para se restabelecer esse projeto.

Considerações finais

O tema abordado em nosso TCC “Marco legal das comunicações não regulamentado” é um tema altamente político e que envolve muitos interesses, principalmente das grandes empresas de comunicação no país. Por mais que tal regulamentação seja necessária, pois a concentração da mídia no Brasil é muito centralizada, as resistências são muito grandes. Segundo Moraes (2014), “seis famílias poderosas decidem o que é notícia, o que deve ser informado, qual opinião deve ser publicada. Portanto, decidem qual opinião deve ser chamada de opinião pública” (p. 01).

Para buscar enfrentar essa questão foram propostos 23 Nós Explicativos tendo o Ministério das Comunicações como ator que declara o problema, como está demonstrado no fluxograma a seguir, elaborado pelos integrantes da equipe:

São Nós Explicativos dispostos em uma cadeia causal que procuraram auxiliar na construção das dificuldades existentes para a resolução do problema em questão. A partir desses Nós Explicativos foram retirados 3 Nós Estratégicos para desenvolvimento do trabalho. A “Inexistência de Controle Social sobre a Mídia” (NE1), a “Pouca Divulgação das Conquistas de Direitos” (NE2) e “Esquerda Sem Estratégia de Comunicação de Massa” (NE3).

Para se chegar ao nosso objetivo, o Nó Estratégico “Inexistência de Controle Social sobre a Mídia” teve 3 Ações selecionadas e os seguintes Atores responsáveis pela sua implementação:

- A.1.1 Criar um Plano Nacional e um Conselho Nacional de Regulação Democrática dos Meios de Comunicação; Atores: Ministro-Chefe da Casa Civil, Ministro da Fazenda e Ministro das Comunicações; Atores: Secretário-Geral da Presidência, Chefe de Gabinete do Ministro-Chefe da Casa Civil e do Ministério das Comunicações;
- A.1.2 Garantir a participação de representantes do governo, das empresas e dos cidadãos no Conselho Nacional; Atores: Secretário-Geral da Presidência, Chefe de Gabinete do Ministro-Chefe da Casa Civil e do Ministério das Comunicações;
- A.1.3 Buscar apoio da sociedade (ONGs, sociedade civil e movimentos sociais) para regulamentação dos meios de comunicação; Atores: Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (“Conselhão”), Departamento de Comunicação Social do Ministério das Comunicações e especialistas;

Já o Nó Estratégico “Pouca Divulgação das Conquistas de Direitos” teve as seguintes Ações e Atores:

- A.2.1 Sistematizar os avanços e conquistas de direitos sociais adquiridos nos governos do PT; Atores: Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério das Comunicações e Ministério da Previdência Social;
- A.2.2 Produzir material educativo e de informação em torno dos direitos de cidadania conquistados; Atores: Secretário-Geral da Presidência, Chefe de Gabinete do Ministro-Chefe da Casa Civil e do Ministério das Comunicações;
- A.2.3 Mobilização popular (sindicatos, ONGs, partidos, movimentos sociais, internet) para lutar pela manutenção e ampliação de direitos sociais ameaçados; Atores: Secretaria Geral da Presidência, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério dos Direitos Humanos;

Por fim, no Nó Estratégico “Esquerda Sem Estratégia de Comunicação de Massa” foram elaboradas as Ações e Atores a seguir:

- A.3.1 Fomentar meios de comunicação alternativos à mídia corporativa ligada aos interesses do capital; Atores: Secretaria Geral da Presidência, Ministério das Comunicações e Departamentos de comunicação de partidos de esquerda, sindicatos, ONGs, movimentos sociais, setores progressistas da sociedade civil;
- A.3.2 Formular estratégias criativas de comunicação de massa, em especial com os jovens; Atores: Ministério das Comunicações, Ministério da Cultura, Ministério da Educação;
- A.3.3 Sensibilizar as organizações de esquerda para contratarem meios de comunicação alternativos; Atores: Secretaria Geral da Presidência, Ministério das Comunicações e Departamento de finanças de partidos de esquerda, sindicatos, ONGs, movimentos sociais, setores progressistas da sociedade civil;

Toda a análise feita neste trabalho teve o objetivo de buscar compreender as dificuldades que envolvem a elaboração de um conjunto de regras de regulação que podem estar definidas em leis, decretos e outros instrumentos normativos, bem como procedimentos que não necessariamente estejam inscritos em normas que fazem parte da legislação brasileira. Ações no âmbito do Estado que definam como os serviços de comunicação são prestados e os direitos e deveres de seus prestadores e dos usuários também são consideradas formas de regulação (VALENTE, 2013). O principal Ator envolvido em quase todas as Ações é o Ministério das Comunicações, enquanto Ator que declara o problema e a sua atuação de convencimento e persuasão dentro do governo vai ser essencial para o êxito do projeto. Além dele, a Secretaria Geral da Presidência enquanto principal braço direito do Presidente da República e articulador deste com a Sociedade Civil e os Movimentos Sociais, também é fundamental na resolução do problema proposto.

Outros Atores também exercem importância relevante como os partidos de esquerda, sindicatos, ONGs, movimentos sociais e setores progressistas da sociedade civil que tem o papel de pressionar o governo e manter na mídia a pauta da regulação democrática dos meios de comunicação. No entanto, o principal foco de resistência são as grandes empresas dos meios de comunicação e a repulsa delas em qualquer tipo de controle social, em

especial *Rede Globo*, *Bandeirantes*, *Folha de S.Paulo*, *O Estado de São Paulo*, *Zero Hora*, *O Globo*, *Rádio Jovem Pan*, *CBN* e *Rádio Bandeirantes*, além das revistas *Veja*, *Isto é*, e *Época*. Com o intuito de deslegitimar qualquer iniciativa nesse sentido o ataque é feito às organizações de esquerda como PT, MST, MTST e CUT acusando-as de autoritárias e que estariam flertando com a censura e a extinção da liberdade de expressão.

No campo social, os sindicatos, ONGs, partidos, movimentos sociais, e internet são os protagonistas da nossa grande arma que continua sendo a luta e a mobilização. Precisamos ter uma rede alternativa competente para combater os discursos reacionários estimulando nossos militantes, nos bairros, assentamentos, sindicatos e escolas, a formar sua mente contra a mídia corporativa ligada ao capital. A reinvenção da esquerda no campo das comunicações precisa aprender a lidar com a edição de boletins e jornais, *sites* e *blogs*, a agitar redes sociais, a criar rádios comunitárias e tevês alternativas. Caso contrário, vamos perder essa batalha, a batalha da informação (MORAES, 2014).

Referências

CHOMSKY, N. *Mídia: propaganda política e manipulação*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

LIMA, V. A. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.

MORAES, R. *Política, sociedade e meios de comunicação de massa: armadilhas e ilusões*. São Paulo, 2014 (Mimeo. Aula do Curso de Especialização Fundação Perseu Abramo).

VALENTE, J. *Regulação democrática dos meios de comunicação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CAPÍTULO VI

PRECARIEDADE NO TRANSPORTE DE ALUNOS CARENTES DA ZONA RURAL DE CANINDÉ – CE

Ana Karoline Pereira Crisostomo
Edivan Batista Carvalho
Esperanza Hernandez Castillejos Crisostomo
Francisco Everaldo Rodrigues Cardoso
Orientador: Leonardo Fialho Machado Nogueira

Apresentação do Problema

O referencial teórico que embasa este trabalho é o Planejamento Estratégico Situacional (Carlos Matus), aplicando-se os Instrumentos Metodológico-Operacionais – IMO com vistas a resolver problemas concretos: Metodologia de Diagnóstico de Problemas – MDP, Metodologia de Equationamento de Problemas – MEP e Metodologia de Análise de Políticas – MAP, conforme ensinamentos de Dagnino et al (2016, p.129-260).

O mapa cognitivo (fluxograma) sintetiza a discussão (coletiva, rigorosa, objetiva e precisa) realizada sobre determinado problema, de forma autoexplicativa, e demonstra relações de causa e efeito.

Com vistas a atender às necessidades dos alunos e, em consequência, contribuir para melhorar o nível de aprendizagem dos estudantes residentes na zona rural, identificou-se o problema de que trata o Fluxograma explicativo, pois esse serviço apresenta uma sequência de erros, tornando-o precário, deixando alunos e comunidades insatisfeitos.

Tendo em vista as demandas da população, registre-se também a necessidade de reorganização do transporte escolar no município de Canindé, CE, onde a Secretaria de Educação precisa definir e executar estratégias fundamentais para o aperfeiçoamento do serviço.

Dessa forma, o compromisso de uma gestão de esquerda com a melhoria da qualidade de vida da população justifica e demonstra a importância em se equacionar o problema desenvolvido neste Trabalho de Conclusão do Curso – TCC: “Precariedade no transporte de alunos carentes da zona rural de Canindé, CE”.

Outrossim, a existência e continuidade do problema, se não equacionado, pode gerar, entre outros, os seguintes efeitos e riscos:

ASPECTOS	EFETOS E RISCOS
Políticos	Desgaste da imagem da gestão junto à população, agravada pelos adversários por intermédio dos meios de comunicação
Administrativos	Círculo vicioso na gestão, por não enfrentar de forma qualificada e decisiva os problemas que se apresentam, nem avançar rumo ao cumprimento dos compromissos assumidos na campanha
Sociais	Atrasos de alunos para assistir aulas e baixo rendimento escolar
Econômicos	Elevados gastos com o serviço contratado e demasiadas despesas com combustível, sem resultado eficaz

No fluxograma, cada Nó Explicativo é causado pelo que está à sua esquerda e os impactos que causam estão situados à direita de cada retângulo, estando “claro e plausível o encadeamento lógico no interior de cada cadeia causal”, conforme ensina Costa (2014, p.215).

Considerou-se como sendo Nós Estratégicos (NE 1, 2 e 3), os Nós Explicativos nº 2, 5 e 11 do fluxograma explicativo do problema (“Baixa integração entre as secretarias municipais de Educação, Planejamento e Finanças”, “Rotas com muitas paradas atrasam alunos” e “Secretaria de Educação não fiscaliza adequadamente”).

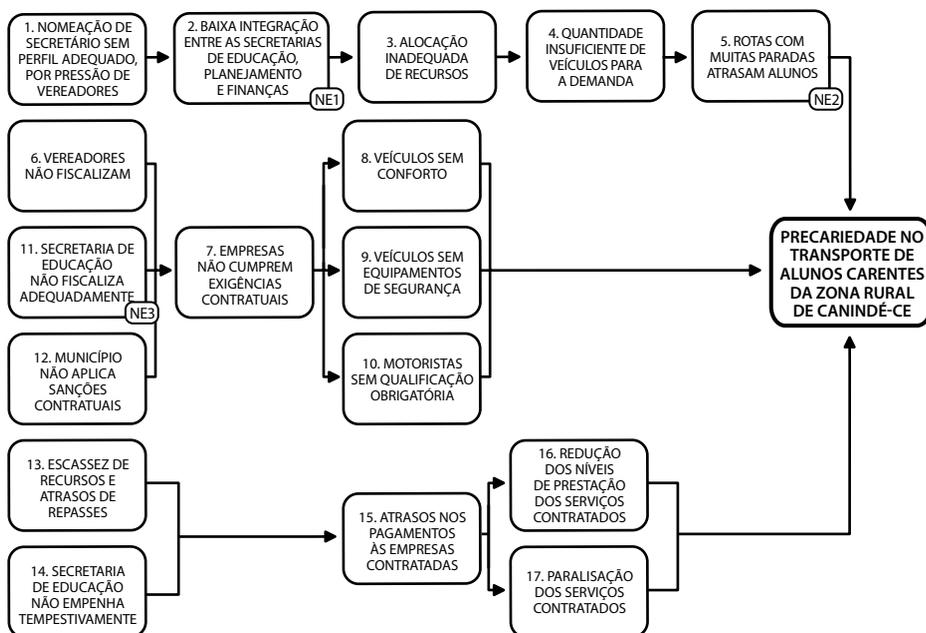
Em relação aos três Nós Estratégicos (NE 1, 2 e 3), a proposta deste Trabalho de Conclusão de Curso é no sentido de se implementar ações com vistas a obter-se o resultado esperado: melhorar a integração entre os órgãos municipais, principalmente as áreas afetadas ao problema declarado; revisar, corrigir e ou atualizar as rotas do transporte; normatizar e padronizar procedimentos de fiscalização, além da capacitação e treinamento contínuo de servidores.

Para tanto, foram elaborados Planos de Ação com detalhamento das tarefas indispensáveis em relação aos três Nós Estratégicos, resultados esperados, recursos (materiais, financeiros e pessoal) necessários, responsáveis, prazos de início e final de cada tarefa/ação, indicadores de avaliação, monitoramento etc.

Desse modo, esses três nós explicativos (e estratégicos), atendem às condições para a classificação realizada, ou seja, o ator que declara o problema tem poder para atuar efetivamente em relação às ações propostas, as quais terão alto impacto no equacionamento do problema e não causarão nenhum desgaste político ao prefeito.

Fluxograma explicativo do problema

Ator: Prefeito de Canindé



Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos

Segundo COSTA (2014, p.64) citando Matus, nas administrações municipais verifica-se:

- a) precária qualidade dos planos;
- b) deficiências das estatísticas;
- c) escasso poder dos órgãos de planejamento;
- d) inexperiência e deficiência na formação de auxiliares;
- e) desinteresse político.

Com vistas à transformação do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” (DAGNINO, 2013, p.4), faz-se mister a capacitação do quadro de servidores, melhorar e aperfeiçoar o modo como se processam as ações de governo. Esta ideia progressista demanda processo sistemático de capacitação.

Outros aspectos relevantes no que tange à capacidade de governar são: foco, modelo de gestão, definição de prioridades, competência da equipe, experiência, métodos de trabalho, organização interna, habilidades pessoais, controle de meios para empreender projetos, gerenciamento e coordenação de processos de trabalho, comunicação, mobilização, interação com outros atores, comprometimento com a coisa pública etc.

O problema objeto do Trabalho de Conclusão do Curso – TCC é: precariedade no transporte de alunos carentes da zona rural de Canindé – CE e o Nó Explicativo nº 1 (Nomeação de secretário sem perfil adequado, por pressão de vereador) relaciona-se com os obstáculos à efetiva governabilidade, a qual depende de um projeto de governo, de apoio político e da capacidade de governar.

Os arranjos políticos, de apoio a candidaturas, inclusive e principalmente o financiamento de campanhas eleitorais, comprometem a qualidade da gestão e a própria eficácia do governo municipal, pois, mesmo o gestor tendo propostas e apoio, falha por falta de capacidade de bem administrar, haja vista que se vê “obrigado” ou, no mínimo, “pressionado” a nomear pessoas sem nenhum preparo técnico para ocupar cargos, e que em nada contribuem para alcance de bons resultados de ações que visem à melhoria da vida do povo.

A partir de nomeações desqualificadas, por coação e ameaças de vereador(es) da base parlamentar do governo municipal (Nó Explicativo nº 1), verifica-se falta de entrosamento, planejamento desarticulado e ou falta de planejamento, bem como baixa integração entre as secretarias e órgãos da prefeitura (Nó Explicativo nº 2), culminando, quase sempre, em crises, desarticulação das ações da gestão e na inadequada alocação de recursos (Nó Explicativo nº 3) e, em relação ao problema declarado, a disputa dos escassos recursos entre secretários resulta em quantidade de veículos insuficien-

te para atender a demanda (Nó Explicativo nº 4), o que gera planejamento inadequado e operacionalização de rotas de transporte escolar com muitas paradas, causando atraso na chegada de alunos às escolas (Nó Explicativo nº 5), desaguando no problema declarado: precariedade no transporte de alunos carentes da zona rural de Canindé – CE.

Dessa forma, o Nó Explicativo nº 1 “nomeação de secretário sem perfil adequado, por pressão de vereadores” inicia a primeira cadeia causal e este deplorável fato implica em desentendimentos e falta de articulação, objeto do Nó Explicativo nº 2 “Baixa integração entre as secretarias de educação, planejamento e finanças”, o que vem a ser, entre outros, o principal motivo e causa da ocorrência no âmbito do Nó Explicativo nº 3 “Alocação inadequada de recursos”, fato que impede a existência de frota adequada para o transporte escolar, representado pelo Nó Explicativo nº 4 “Quantidade insuficiente de veículos para a demanda”, situação que compromete bastante a performance do referido serviço público e ocasiona o Nó Explicativo nº 5 “Rotas com muitas paradas atrasam alunos”, causando então a precariedade no transporte de alunos carentes da zona rural de Canindé – CE.

O funcionamento da estrutura administrativa da prefeitura e o processo de decisão revelam a manifestação de interesses de grupos de pressão que influenciam nas decisões tomadas, inclusive em não-decisão, ou seja, manter o *status quo*.

Na prática da gestão, constata-se verdadeiro círculo vicioso, pois, conforme demonstrado pelos Nós Explicativos nº 6, 11 e 12 “Vereadores não fiscalizam”, “Secretaria de educação não fiscaliza adequadamente” e “Município não aplica sanções contratuais”, falta ao legislativo municipal cumprir uma das suas funções que justificam a existência da Câmara de Vereadores (legislar e fiscalizar o executivo), sendo totalmente inoperante no que tange a acompanhar a execução do orçamento municipal, inexistindo também no âmbito do executivo, por parte da Secretaria de Educação, cultura, capacidade técnica, vontade, moral e compromisso para, de fato, gerir rigorosamente os contratos, fiscalizando e exigindo o cumprimento de todas as condições celebradas a fim de prevalecer o interesse público, no caso, a qualidade do transporte escolar, além de o município não aplicar as penalidades legais previstas na legislação pertinente.

O fato concreto é que também falta competência técnica, gestão adequada e compromisso por parte de agentes políticos (Nós Explicativos nº 11: “Secretaria de educação não fiscaliza adequadamente” e nº 12: “Município não aplica sanções contratuais”), numa simbiose perversa e perigoso círculo vicioso.

Estes três nós explicativos (6, 11 e 12: “Vereadores não fiscalizam”, “Secretaria de educação não fiscaliza adequadamente” e “Município não aplica sanções contratuais”) iniciam, simultânea e concorrentemente, a segunda cadeia causal.

A partir da verificada omissão do poder legislativo (Nó Explicativo nº 6: “Vereadores não fiscalizam”), tem-se que as empresas contratadas não se empenham e não demonstram interesse em cumprir as cláusulas e condições a que se obrigaram no ato da contratação do serviço, ou seja, o Nó Explicativo nº 7 “Empresas não cumprem exigências contratuais”, o que gera situação de desrespeito à população, ao público-alvo do serviço contratado e enormes riscos para alunos, o que pode ser revelado pelos Nós Explicativos nº 8 “Veículos sem conforto”, nº 9 “Veículos sem equipamentos de segurança” e nº 10 “Motoristas sem qualificação obrigatória”, tudo isso contribuindo para causar a precariedade no transporte de alunos carentes da zona rural de Canindé – CE.

Do mesmo modo, a partir da completa omissão também pelo poder executivo, Nó Explicativo nº 11 “Secretaria de educação não fiscaliza adequadamente”, juntamente com o Nó Explicativo nº 6, já descrito, as contratadas também não se empenham no cumprimento das cláusulas e condições celebradas, ou seja, o Nó Explicativo nº 7 “Empresas não cumprem exigências contratuais”, o que também gera desrespeito à população, ao público-alvo do transporte escolar e riscos para os alunos, ou seja, fatos representados pelos Nós Explicativos nº 8 “Veículos sem conforto”, nº 9 “Veículos sem equipamentos de segurança” e nº 10 “Motoristas sem qualificação obrigatória”, tudo isso também contribuindo para aumentar a precariedade no transporte de alunos carentes da zona rural de Canindé – CE.

Adicionalmente aos Nós Explicativos nº 6 e 7, o fato de que trata o Nó Explicativo nº 12 (“Município não aplica sanções contratuais”), é reforçado (e ou até “incentivado”) o desinteresse e a falta de compromisso das

empresas em cumprir as obrigações contratuais, ou seja, causa o Nó Explicativo nº 7 “Empresas não cumprem exigências contratuais”, contribuindo também para piorar as situações de que tratam os Nós Explicativos nº 8 “Veículos sem conforto”, nº 9 “Veículos sem equipamentos de segurança” e nº 10 “Motoristas sem qualificação obrigatória”, agravando a precariedade no transporte de alunos carentes da zona rural de Canindé – CE.

Em relação aos Nós Explicativos nº 6, 7, 11 e 12, aplicam-se as indagações sugeridas em DAGNINO (2013, p.13):

Quais os grupos que realmente conformam a agenda de decisão? Como fazem para impedir que outros assuntos não sejam incorporados à agenda? Que procedimentos usam para fazer com que os assuntos sejam implementados de acordo com seus interesses?

A falta de resposta(s) e ou ação concreta para enfrentar tais questionamentos reforçam a existência das referidas causas do problema.

Por outro lado, tendo em vista que a queda da arrecadação tributária pelo governo federal reduziu o montante de recursos repassados a municípios (Nó Explicativo nº 13 “Escassez de recursos e atrasos de repasses”) e as dificuldades de gestão pela falta de capacidade técnica do município somando-se à falta de padronização e observância de rotinas (Nó Explicativo nº 14 “Secretaria de educação não se empenha tempestivamente”), a terceira cadeia causal do fluxograma iniciada com os Nós Explicativos 13 e 14 geram a causa consignada pelo Nó Explicativo nº 15 “Atrasos nos pagamentos às empresas contratadas”, fato que serve de justificativa, indevida, por parte das empresas contratadas, para os Nós Explicativos nº 16 “Redução dos níveis de prestação dos serviços contratados” e nº 17 “Paralisação dos serviços contratados”, ocorrências que, efetivamente, também causam e pioram a precariedade no transporte de alunos carentes da zona rural de Canindé – CE.

Em relação ao Nó Explicativo nº 1 “Nomeação de secretário sem perfil adequado por pressão de vereadores”, que inicia a primeira cadeia causal do problema declarado, o mesmo não pode ser classificado como Nó Estratégico porque nenhuma ação teria qualquer impacto positivo no problema,

foge à efetiva possibilidade de atuação do ator que declara o problema para equacioná-lo e o desgaste político seria enorme.

A mesma situação, de iniciar cadeias causais e não poder ser classificado como Nó Estratégico, ocorre em relação aos Nós Explicativos nº 6, 12, 13 e 14.

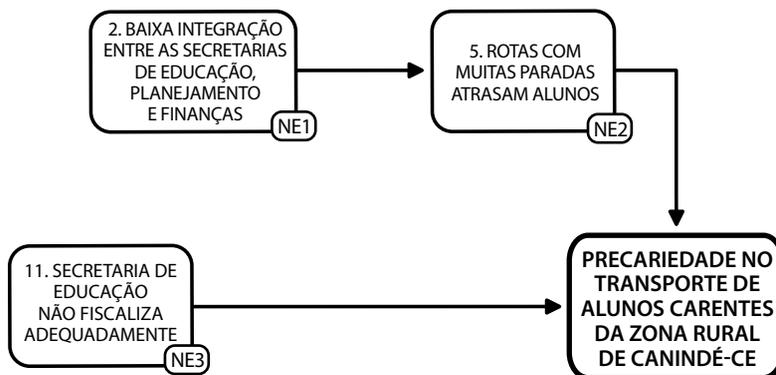
Dessa forma, seria mais apropriado atuar em relação aos Nós Explicativos nº 2, 5 e 11 (“Baixa integração entre as secretarias municipais de Educação, Planejamento e Finanças”, “Rotas com muitas paradas atrasam alunos” e “Secretaria de Educação não fiscaliza adequadamente”), classificados como Nós Estratégicos 1, 2 e 3.

Tendo em vista que soluções genéricas não poderiam contribuir para o equacionamento do problema, ao invés de escolher a primeira alternativa que normalmente se apresenta para solução, elaborou-se Planos de Ação com detalhamento das tarefas necessárias para cada ação a ser realizada em relação aos três Nós Estratégicos, resultados esperados, recursos (materiais, financeiros e pessoal) necessários, responsáveis, prazos de início e final de cada tarefa/ação, indicadores de avaliação, monitoramento etc., conforme consta do Painel 1.

Com vistas à verificação da resolução do problema e avaliação do resultado das ações propostas, foram definidos os seguintes indicadores para os Nós Estratégicos 2 e 3, a saber:

- a) o resultado das ações será monitorado para verificar se as novas rotas foram otimizadas, conciliando a localização dos alunos, pontos de coleta e o interesse dos pais, e se atingiu, pelo menos, 90% de pontualidade na chegada de alunos às escolas (NE 2 – Rotas com muitas paradas atrasam alunos);
- b) os procedimentos padronizados e a capacitação dos servidores serão objeto de avaliação para verificar se ocorre a adequada fiscalização de 100% dos contratos vigentes (NE 3 – Secretaria de Educação não fiscaliza adequadamente).

Árvore do problema



Nós estratégicos, ações e resultados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Baixa integração entre as secretarias de Educação, Planejamento e Finanças	A 1.1 realizar reuniões multissetoriais A 1.2 definir metas por secretaria e coletivas A 1.3 elaborar planejamento conjunto	Aumento do nível de integração entre as secretarias e melhoria da qualidade do planejamento
NE 2 - Rotas com muitas paradas atrasam alunos	A 2.1 revisar e atualizar o endereço de todos os alunos A 2.2 refazer os roteiros de trajeto dos veículos do transporte escolar A 2.3 realizar reuniões com os pais dos alunos sobre as novas rotas propostas	Novas rotas otimizadas conciliando localização dos alunos, pontos de coleta, interesse dos pais e atingir, pelo menos, 90% de pontualidade na chegada dos alunos às escolas
NE 3 - Secretaria de Educação não fiscaliza adequadamente	A 3.1 Elaborar Manual de Gestão de Contratos e Fiscalização A 3.2 Editar portaria regulamentando os procedimentos de gestão de contratos A 3.3 Realizar capacitação de servidores antes da designação como gestor de contrato e reciclar esses gestores	Procedimentos padronizados e servidores capacitados para a adequada fiscalização de 100% dos contratos vigentes

Plano de ação

NE1 – Baixa integração entre as secretarias de Educação, Planejamento e Finanças

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 realizar reuniões multissetoriais	1.1.1 realizar reunião de nivelamento e conscientização 1.1.2 planejar encontros, definir dinâmicas e metodologias 1.1.3 realizar as reuniões e monitorar resultados	Humanos: 15 servidores e Materiais: auditório	8 meses	Goretti
A 1.2 definir metas por secretaria e coletivas	1.2.1 analisar plano de governo, diretrizes da gestão e prioridades 1.2.2 realizar pesquisa de referências e propor indicadores e metas, para acompanhamento e avaliação de resultados 1.2.3 submeter plano à autoridade, implementar e monitorar	Humanos: 6 servidores Materiais: internet, material de expediente, sala de reunião	8 meses	Esperanza
A 1.3 elaborar planejamento conjunto	1.3.1 realizar reunião de nivelamento e orientar sobre a metodologia 1.3.2 coletar subsídios de todas as áreas, analisar, discutir em grupos e sistematizar 1.3.3 definir ações com a participação dos secretários e demais cargos comissionados	Humanos: 32 servidores Materiais: internet, sala de reunião, material de expediente	8 meses	Marta

NE2 – Rotas com muitas paradas atrasam alunos

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 revisar e atualizar o endereço de todos os alunos	2.1.1 pesquisar o banco de dados, emitir relatórios por áreas geográficas/escola 2.1.2 confirmar, corrigir e ou atualizar o endereço, com alunos nas escolas e, complementarmente, nas residências, com os pais 2.1.3 atualizar o banco de dados	Humanos: 12 servidores Materiais: b-Bancos de dados veículos material de expediente financeiros: dotação orçamentária	1 mês	Marta
A 2.2 refazer os roteiros de trajeto dos veículos do transporte escolar	2.2.1 mapear as localizações das residências dos alunos e escolas 2.2.2 reavaliar as distâncias e acessos 2.2.3 redesenhar as rotas	Humanos: 6 servidores Materiais: material de expediente	1 mês	Karol
A 2.3 realizar reuniões com os pais dos alunos sobre as novas rotas propostas	2.3.1 preparar o conteúdo e a abordagem 2.3.2 programar os encontros, nas escolas 2.3.3 reanalisar as rotas em conjunto com os pais	Humanos: 9 servidores Materiais: veículos, material de expediente, salas de reunião, financeiros	1 mês	Esperanza

NE3 – Secretaria de Educação não fiscaliza adequadamente

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 Elaborar Manual de Gestão de Contratos e Fiscalização	3.1.1 Pesquisar legislação e referências similares 3.1.2 Sistematizar e ordenar procedimentos, elaborar minuta do passo a passo, fazer revisão ortográfica e submeter à Procuradoria 3.1.3 Submeter à aprovação da autoridade	Humanos: 3 servidores Materiais: legislação, internet	2 meses	Edivan
A 3.2 Editar portaria regulamentando os procedimentos de gestão de contratos	3.2.1 realizar pesquisa de legislação e redigir minuta da portaria 3.2.2 Submeter à análise da Procuradoria 3.2.3 Submeter à aprovação da autoridade	Humanos: 3 servidores Materiais: legislação internet	2 meses	Everaldo
A 3.3 Realizar capacitação de servidores antes da designação como gestor de contrato e reciclar esses gestores	3.3.1 identificar servidores que necessitam de capacitação 3.3.2 identificar servidores capazes de treinar os demais ou elaborar Termo de Referência para contratar a capacitação 3.3.3 Elaborar e executar plano de capacitação	Humanos: 3 servidores Materiais: auditório material de expediente	2 meses	Esperanza

Análise de atores

NE1 – Baixa integração entre as secretarias de Educação, Planejamento e Finanças

A 1.1 – Realizar reuniões multissetoriais

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Secretário de Educação	Político administrativo econômico	Individualismo	Delegando funções	Baixa participação	Agendando reuniões, e apontando caminhos para realização da ação
A2 Secretário de Finanças	Político administrativo econômico	Vaidade	Definindo metas	Priorizando ações que não tenham grande relevância	Agendando reuniões, e apontando caminhos para realização da ação
A3 Secretário de Planejamento	Político administrativo econômico	Dificuldade de trabalhar em equipe	Realizando reunião de alinhamento mensalmente	Equipe desmobilizada	Agendando reuniões, e apontando caminhos para realização da ação

A 1.2 – Definir metas por secretaria e coletivas

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Secretário de Educação	Político administrativo econômico	Secretário sem autonomia para definição de metas	Delegando funções	Ausência de liderança	Ressaltando a importância da agenda dos demais setores
A2 Secretário de Finanças	Político administrativo econômico	Dificuldade de fechar a folha de pagamento	Priorizando os pagamentos essenciais	Deixar de realizar pagamentos	Destacando a importância das ações essenciais, focando as metas comuns prioritárias
A3 Secretário de Planejamento	Político administrativo econômico	Equipe não comprometida com a administração	Elaborando plano de ação eficaz, com participação da sociedade civil	Ineficiência na execução das ações	Realizando seminários com a sociedade e priorizando demandas

A 1.3 – Elaborar planejamento conjunto

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Secretário de Educação	Político administrativo econômico	Baixa participação dos componentes da equipe	Definindo metas	Ausência da participação efetiva dos componentes da equipe	Enfatizando resultados positivos de outras secretarias
A2 Secretário de Finanças	Político administrativo econômico	Individualismo	Revendendo as despesas e apresentando prognóstico	Interesses diferentes dos outros secretários	Ressaltando a importância do trabalho em equipe para execução do serviço público
A3 Secretário de Planejamento	Político administrativo econômico	Individualismo	Apresentando outras experiências para as equipes	Alta rotatividade dos membros da equipe	Destacando a importância do trabalho em equipe para execução do serviço público

NE2 – Rotas com muitas paradas atrasam alunos

A 2.1 – Revisar e atualizar o endereço de todos os alunos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Coordenador de Transportes da Secretaria de Educação	Administrativo	Distâncias entre as localidades	Mobilizando diretores e coordenadores escolares	Conflito de informações	Realizando reuniões com coordenadores e diretores escolares para conhecimento da realidade de cada localidade
A2 Coordenador de Planejamento	Administrativo econômico	Distâncias entre as localidades	Sensibilizando outros atores da importância da execução da demanda	Deixar de incluir no planejamento anual	Fornecendo dados sobre quantidades de alunos por localidade
A3 Secretário de Educação	Político administrativo econômico	Equipe insuficiente	Georreferenciando as localidades	Não priorizar a demanda	Elaborando mapeamento das localidades

A 2.2 – Refazer os roteiros de trajeto dos veículos de transporte escolar

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Coordenador de Transportes da Secretaria de Educação	Administrativo	Grande quantidade de rotas	Georreferenciando os locais	Omitindo informações	Mostrando a importância de atualização das rotas dos veículos.
A2 Coordenador de Planejamento	Administrativo econômico	Quantidade de rotas	Priorizando a ação	Omitindo informações	Justificando a necessidade de revisar as rotas do transporte escolar.
A3 Secretário de Educação	Político administrativo econômico	Poucos funcionários para atender a demanda	Fazendo medições de rotas	Não dando a devida atenção para a ação	Convencendo sobre a necessidade de revisar as rotas do transporte escolar.

A 2.3 – Realizar reuniões com os pais dos alunos sobre as novas rotas propostas

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Coordenador de Transportes da Secretaria de Educação	Administrativo	Equipe limitada para realizar a demanda	Oportunizar a participação dos pais de alunos no processo de alteração das rotas	Não conseguir realizar reuniões em todas as localidades	Sensibilizando sobre a importância da ação
A2 Coordenador de Planejamento	Administrativo econômico	Equipe limitada para realizar a demanda	Oportunizar a participação dos pais de alunos no processo de alteração das rotas	Falta de apoio da demais secretarias envolvidas	Sensibilizando sobre a importância da ação
A3 Secretário de Educação	Político administrativo econômico	Equipe limitada para realizar a demanda	Sensibilizar as comunidades da necessidade das mudanças de rotas	Não conseguir realizar reuniões em todas as localidades	Sensibilizando sobre a importância da ação

N3 – Secretaria de Educação não fiscaliza adequadamente

A 3.1 – Elaborar Manual de Gestão de Contratos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 Secretária de Planejamento	Político administrativo econômico	Falta de interesse	Definindo com precisão a sequência das regras a serem cumpridas	Omitindo informações	Pugnando pela melhor forma de execução e reuniões com a equipe da secretaria
A2 Procurador	Administrativo	Falta de disponibilidade	Conferindo se as regras estão de acordo com as leis e de fácil compreensão a todos.	Usando termos jurídicos de difícil entendimento.	Evidenciando a importância da ação para a boa execução do trabalho

A 3.2 – Editar Portaria regulamentando os procedimentos de gestão de contratos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Secretário de Planejamento	Administrativo	Inexistência de pessoas capacitadas para a gestão pública	Planejando medidas que possibilitem a plena execução de contratos	Preparando portaria sem critério técnico	Mostrando a necessidade de acompanhamento dos contratos com eficiência
A2 Procurador	Administrativo	Deixar de cumprir tramites legais por exigência do prefeito	Tendo autonomia para atuar em processos	Atuando por pressão política	Dando visibilidade da ação aos órgãos competentes

A 3.3 – Realizar capacitação de servidores antes da designação como gestor de contrato e reciclar esses gestores

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Secretário de Planejamento	Administrativo econômico	Falta de participação	Aperfeiçoando o serviço que deverá ser notado pelos alunos e seus pais	Ficando somente na teoria, deixando as capacitações rotuladas	Sensibilizando servidores a participarem
A2 Procurador	Administrativo	Falta de compromisso com a gestão pública	Orientando, capacitando e treinando servidores	Omitindo-se	Mostrando a necessidade de constante fiscalização dos contratos para evitar irregularidades

Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis?	Consideramos viável que as ações propostas venham a contribuir decisivamente no equacionamento do problema sem gerar efeitos indesejáveis
Existem aspectos técnicos e jurídicos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos?	Não foram identificados aspectos técnicos e jurídicos que causem efeitos prejudiciais
Qual o principal ponto fraco do projeto, e o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Eventual falta de comprometimento de servidor(es)
De forma geral a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	As ações concebidas são sim suficientes para equacionar o problema, ressalvadas as limitações e vulnerabilidades dos atores

Considerações finais

Conforme a metodologia proposta por Matus (*in*: COSTA 2014, p.207), os momentos utilizados como referência teórica e Instrumentos Metodológico-Operacionais – IMO deste trabalho foram:

- a) diagnóstico: explicação da realidade e do problema, por meio do fluxograma;
- b) formulação: situação futura, a partir de ações e resultados esperados (Painel 1);
- c) estratégia: detalhamento da execução dos Planos de Ação e análise dos atores e fragilidades (painéis 2, 3 e 4);
- d) operação: ação efetiva das equipes de servidores designados para atuar nesses Planos de Ação, com monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados.

Os Nós Estratégicos 1, 2 e 3 deste estudo de caso são os Nós Explicativos nº 2, 5 e 11 do fluxograma (“Baixa integração entre as secretarias municipais de Educação, Planejamento e Finanças”, “Rotas com

muitas paradas atrasam alunos” e “Secretaria de Educação não fiscaliza adequadamente”).

A proposta deste trabalho de conclusão de curso é implementar ações com vistas a obter-se o resultado esperado em relação aos três Nós Estratégicos (NE) 1, 2 e 3, ou seja, melhorar a integração entre os órgãos municipais, principalmente as áreas afetadas pelo problema declarado; revisar, corrigir e ou atualizar as rotas do transporte; normatizar e padronizar procedimentos de fiscalização, além da capacitação e treinamento contínuo de servidores.

De acordo com Regina Cardoso e Luiz Alberto Santos, citados por COSTA (2015), os principais desafios da administração pública são:

- a) atendimento eficiente e satisfatório às crescentes demandas;
- b) ampliação e diversificação de demandas;
- c) exigência da sociedade quanto à melhor utilização dos recursos;
- d) cobrança de responsabilidade e cumprimento de compromissos.

É patente na gestão pública brasileira que a correlação de forças políticas e concentração de poder econômico (na sociedade capitalista) influencia negativamente a administração do que deveria ser “público”.

Com o aumento da demanda crescente por direitos de cidadania, fica cada vez mais difícil enfrentar os problemas e construir a viabilidade de governos.

Uma questão que sempre deve estar presente é: “a quem beneficia a situação?”, faltando quase sempre coragem e ou condições para se responder e agir para alterar o *status quo*.

Ou seja, o planejamento tradicional já não dá conta de se governar bem e obter resultados que realmente sejam do interesse da classe subalterna.

No entanto, neste estudo de caso, a decisão de implementar os planos de ações leva em conta o público-alvo da política pública no que se refere ao transporte escolar: parte mais pobre e com menos poder de influência da população não organizada.

Por outro lado, o balanço da governabilidade deve considerar o projeto de governo, o necessário apoio político e a efetiva capacidade de governar.

Ainda conforme COSTA (2014), conclui-se que o prefeito declarou sua insatisfação com a realidade do transporte escolar em Canindé, CE, a ex-

plicação do problema consta do fluxograma e as ações programadas, resultados esperados, prazos, responsáveis, recursos necessários constam dos respectivos Planos de Ação, com o que se espera equacionar o problema formulado, com vistas ao êxito da respectiva política pública.

Referências

COSTA, Greiner. Avaliação Governamental e Opinião Pública. *In*: COSTA, Greiner (org.). *Comunicação e Gestão Pública*. Campinas: Alínea, 2015.p. 51-111, 141-154 e 187-261.

DAGNINO, Renato. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, v. 6, abr. 2013.

DAGNINO, Renato; COSTA, Greiner (organizadores). *Gestão estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas: Alínea, 2014.

DAGNINO, Renato, CAVALANTI, Paula Arcoverde. COSTA, Greiner (Orgs.). *Gestão Estratégica Pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

LIMA, Venício. A. Mídia, eleições e depois... *Revista Teoria e Debate*, ed. 127, Ago. 2014. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Disponível em: www.teoriaedebate.org.br/colunas/midia/midia-eleicoes-e-depois. Acesso em: 15 dez. 2016.

SÁ, Aurea Regina de. Gestão de Imagem. *In*: COSTA, Greiner (org.). *Comunicação e Gestão Pública*. Campinas: Alínea, 2015.

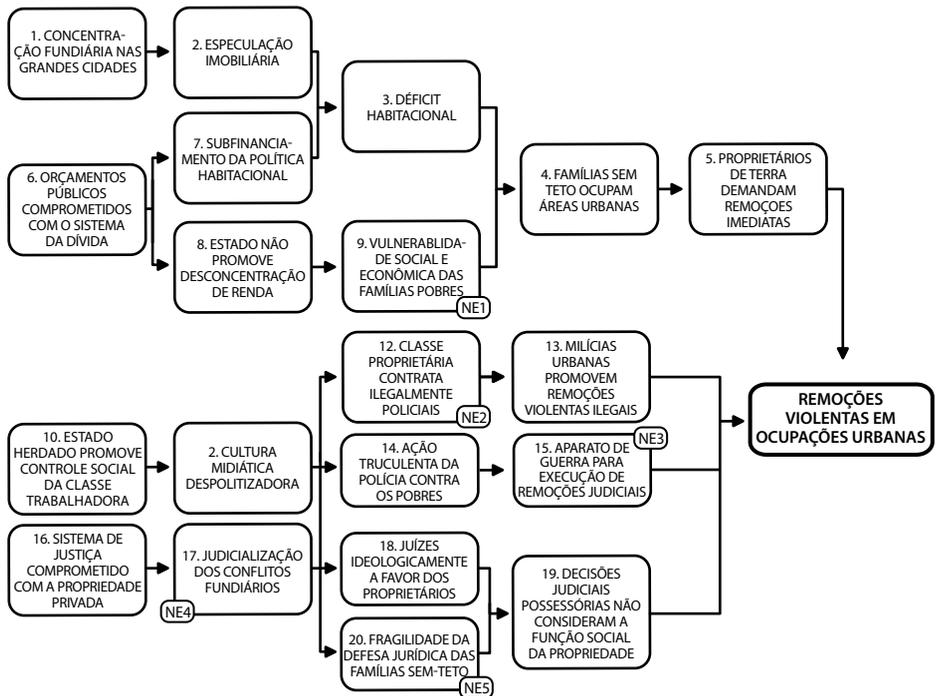
CAPÍTULO VII

REMOÇÕES VIOLENTAS DAS OCUPAÇÕES URBANAS

Cicera Fernanda Sousa do Nascimento
 Demetri Nóbrega Cruz
 Gláucia Rose dos Santos Tavares
 Maria Eliane Silva de Almeida
 Orientadora: Lúcia Maria Bertini

Fluxograma explicativo do problema

Ator: Governador do Estado



Análise da situação-problema

De acordo com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, o Brasil tem um problema denso de falta de moradias para a classe subalterna, ou seja, o Estado mesmo com o advento da CF de 1988 que prevê no seu Artº 6º : “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia,.....” (BRASIL, 1988.), ainda não propicia de fato esse direito a milhões de trabalhadores.

Segundo Guilherme Boulos (2014), o problema habitacional no Brasil decorre em função do Estado não aproveitar imóveis e terrenos ociosos, ou seja, o autor assevera que se esses fossem destinados à população Sem Teto o *déficit* de moradia no Brasil acabaria. Boulos argumenta que não faltam moradias em nosso país, ou seja, ele desvela que o quantitativo de imóveis ociosos quase correspondem ao quantitativo de famílias da classe subalterna Sem Teto:

Em tese, não seria necessária a construção de um número exorbitante de imóveis para resolver o problema do *déficit* habitacional. A principal causa desse *déficit* é a especulação imobiliária, já que há um grande número de casas vazias e de terrenos sem construção, mantidos nessas condições para fins de especulação e obtenção de lucros. Há, assim, um impasse entre o direito à propriedade de uns poucos e o direito à moradia de milhões de pessoas. (BOULOS, 2014, p. 133)

Em função da disparidade apresentada quando se analisa o problema habitacional no Brasil, os movimentos populares organizados em prol da moradia e até mesmo trabalhadores que não fazem parte de uma organização social no estado do Ceará, ocupam áreas urbanas ociosas, já que muitas vezes os programas habitacionais os deslocam para as periferias, onde não contam com uma rede de serviços públicos que os atendam. Ademais, eles vendem sua força de trabalho nos centros urbanos, mantendo-se e às suas famílias distantes do local de habitação, ou seja, habitar na periferia viola seus direitos básicos de sobrevivência.

Também acarretam as ocupações, as condições socioeconômicas desses trabalhadores da classe subalterna, pois muitas vezes eles estão em situação

de risco social, isto é, sem emprego, sem moradia e muito menos contam com uma rede de proteção social, tampouco com familiares ou amigos para lhes prover um abrigo. Por outro lado, residir no centro das cidades propicia melhores oportunidades de sobrevivência. Assim, as ocupações urbanas são um movimento de resistência e luta contra a especulação imobiliária e a favor do direito à moradia, bem como significam a implementação da função social do imóvel ou terreno urbano, previsto na CF brasileira de 1988: Art. 5º – “(...) XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá à sua função social” (BRASIL, 1988).

No entanto, a maior parte da população discrimina os movimentos sociais ou grupos que fazem as ocupações urbanas, uma vez que a mídia, bem como os aparelhos do Estado capitalista (instituições religiosas, polícia, forças armadas, grupos patronais, entre outros) naturalizam a pobreza e defendem a propriedade privada que, nos primórdios da nossa sociedade, foi devidamente ocupada pela elite de nosso país. Assim, segundo Boulos (2014), a população não percebe que a maior parte dos brasileiros são “Sem Teto”, ou seja, o autor menciona que 22 milhões de pessoas não têm direito à moradia, bem como 48 milhões não têm acesso a bens e serviços públicos que lhe garantam qualidade de vida comunitária. Boulos ainda assevera que um terço da classe trabalhadora vivencia percalços sociais e econômicos, em virtude do problema da moradia.

A partir da premissa supracitada de Boulos cabe desconstruir o conceito de que os Sem Teto são trabalhadores em situação de rua ou extrema pobreza que pedem donativos nas ruas, ou seja, o capitalismo com o seu fetiche faz a maior parte da população ignorar que os Sem Teto não são somente esse grupo social, constituindo-se conceitos que depreciam as ocupações urbanas e vislumbram alienar a classe trabalhadora do problema da moradia no Brasil. Assim,

Na sociedade capitalista fundada na propriedade privada dos meios de produção e venda de força de trabalho por operários assalariados, a função do Estado, segundo a visão marxista, seria defender os interesses da classe dominante sobre o conjunto da sociedade. Isso implica funcionar como um “capita-

lista coletivo ideal”, criando e mantendo as condições materiais necessárias para a reprodução do capital. Mas, para aparecer como um Estado de todos e para todos e não como um agente que serve a classe dominante, ele ou, mais exatamente, os interesses sociais aos quais ele atende e representa. (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016, p.75)

Pelo fato da população ignorar o problema habitacional no Brasil, Boulos (2014) coloca que a elite propala que as ocupações urbanas criam desordem ou favelização, essa fragmentação da classe trabalhadora, ou seja, o capitalismo imobiliário deprecia as ocupações e na maior parte das vezes usa a força policial de forma judicial ou ilegal, com violência, retira as famílias que, na sua maioria são compostas por mulheres, idosos (as) e crianças sem porte de armas e pacíficos, sem reações agressivas. Nesse sentido, Cruz ressalta que o uso da violência contra as ocupações urbanas seria:

Um combate desigual onde de um lado estão os cidadãos indefesos em busca de seus direitos e do outro o aparelho repressivo do Estado [...] Daí que, criminalizar as ocupações urbanas de prédios e terrenos desocupados é não reconhecer a legitimidade da luta de cidadãos e cidadãs brasileiros pelo direito a um teto. Ainda mais quando o Estado tem a obrigação constitucional e não o faz. (CRUZ, 2017, p. 02)

Em face ao tratamento desumano que as famílias das ocupações urbanas recebem, percebemos neste fato um problema de gestão, pois, ainda que não tenhamos governança para reduzir o *déficit* habitacional, em função do retorno do modelo neoliberal no governo federal, poderemos reduzir a forma violenta com que a polícia faz as remoções nas ocupações, bem como desconstruir os estereótipos atribuídos a esses trabalhadores (as) pela elite.

De acordo com o blog do movimento social Pela Moradia¹, a polícia sempre utiliza a violência para remover as ocupações, e esse movimento expõe a luta de vários movimentos sociais em prol da moradia do Ceará.

1. <https://pelamoradia.wordpress.com/>

Afirma que a violência utilizada nas remoções das ocupações urbanas no Ceará foi densa ao ponto de terem visibilidade para a ex-relatora especial do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em 29 de Março de 2016².

A partir da descrição do problema das “Remoções Violentas das Ocupações Urbanas pelas forças policiais”, nós consideramos essa questão relevante para se realizar o MDP e o MEP, pois, os movimentos em prol da moradia elencaram essa questão como central no que concerne ao enfrentamento do poder público, esse fato torna essa questão um problema de Gestão Estratégica Pública, já que para Dagnino, Cavalcanti e Costa “um problema só existe quando uma situação adversa se torna foco de interesse de um ator social. Isto ocorre devido ao mal-estar claramente percebido que produz o resultado de algum jogo em que ele está envolvido” (2016, p.145). Ademais, para transformar o Estado Herdado em Necessário é preciso reconhecer a agenda de grupos sociais anteriormente deixados de lado pela gestão pública neoliberal.

Em face ao problema escolhido pela equipe para o TCC: “Remoções Violentas das Ocupações Urbanas”, apontamos no trabalho 19 nós explicativos. As cadeias causais indicam que o problema se deve à cultura da marginalização da luta por moradia, o que ocasiona a fragilidade social dessas famílias que na maioria das vezes não têm acesso à justiça, bem como as decisões judiciais tendem a defender o direito de proprietários que na maioria das vezes não fazem uso social de suas propriedades; em função disso, os policiais quase sempre usam de violência para remover essas famílias, ou seja, essas são tratadas de forma desumana.

Nesse sentido, o Estado que deveria proteger essas famílias e proporcionar acesso aos direitos sociais, se coaduna com os interesses dos proprietários. Em função desse descaso do Estado alguns nós explicativos são estruturais.

Contudo, como gestores desejamos “atuar para mudar o caráter negativo de um problema” (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016, p.152). E como utilizamos o MDP e o MEP, elencamos cinco Nós Estratégicos para

2. <<http://mobile.opovo.com.br/app/fortaleza/2016/03/protesto-por-moradia-percorre-ruas-de-fortaleza-na-manha-desta-quarta-feira.shtml>>

que, se desatados satisfatoriamente, consigam um impacto enorme sobre o problema, bem como “o ator que declara o problema pode atuar sobre ele” (idem). Assim, elegemos como Nós Estratégicos: NE1 – Vulnerabilidade social e econômica das famílias pobres; NE2 – Cumplicidade da polícia com as milícias urbanas; NE3 – Aparato de guerra para a execução das remoções judiciais; NE4 – Judicialização dos conflitos fundiários; NE5 – Fragilidade da defesa jurídica das famílias sem teto, a seguir detalhados.

NE1 – Vulnerabilidade social e econômica das famílias pobres

As famílias que se organizam em ações de ocupações de terra em geral encontram-se em situação de extrema miserabilidade, fato que as impede de adquirir uma habitação ou mesmo viabilizar o aluguel de residência. Em grande parte dos casos, são pessoas em situação de desemprego, famílias chefiadas por mulheres ou famílias em situação de coabitação.

A fragilidade das políticas básicas de saúde, educação e assistência social, principalmente, dificultam oportunidades de trabalho. Ademais, o *déficit* de cidadania implica em uma situação de desempoderamento que as expõe a situações extremas de exploração, como a exploração sexual e o trabalho análogo ao escravo.

Apesar de diretrizes nacionais apontarem para uma priorização de políticas públicas básicas para pessoas em maior condição de vulnerabilidade é no plano local que esta priorização se efetiva e no plano local, em geral, prevalecem as relações de poder características do Estado Herdado, tais como o fisiologismo e o patrimonialismo. Construir uma política de proteção social numa perspectiva de emancipação econômica e social das famílias, garantindo sua identidade territorial, é um desafio que ainda está longe de sair do papel.

A construção de alternativas de sustentabilidade econômica e social de comunidades em situação de extrema vulnerabilidade possibilita, em médio prazo, que estes coletivos busquem na auto-organização condições para aquisição de terras, com o apoio do poder público, e de construção de moradias. Em geral, essas famílias não têm condições criadas pelo poder público.

Em função das famílias continuarem em vulnerabilidade social e econômica, há um impacto social depreciativo pelo fato de não ser atendidas pelo Estado para enfrentar esse problema, não ser de confronto direto com os interesses da classe proprietária, o que torna necessário desatar esse nó estratégico, ou seja, é um ponto a ser superado, que percebemos como possível, com políticas públicas.

NE2 – Classe proprietária contrata ilegalmente policiais

Eventualmente, nós verificamos duas modalidades de conduta que contribuem para ações violentas em situações de conflito fundiário: a utilização das forças de segurança pública às margens do procedimento legal e a utilização de forças armadas milicianas para a execução de remoções forçadas. Não é incomum a participação de profissionais de segurança pública nestas milícias.

A responsabilização de profissionais de segurança pública envolvidos nas ações ilegais é dificultada por um permissivo legal que permite o uso da força pelos proprietários de terra em ações de desforço imediato. Existe alguma legitimidade deste entendimento, construído historicamente a partir da perspectiva de criminalização dos movimentos sociais, alicerçada pelo pensamento autoritário, ainda majoritário, junto aos sistemas de justiça e segurança pública.

Contudo, o poder público, no caso o Estado, possui a prerrogativa, no marco infra legal, de regulamentar o cumprimento da legislação vigente, imprimindo normatividade aos procedimentos de desforço possessório, o que clarificaria a ilegalidade dos procedimentos autoritários e garantiria uma maior judicialização dos procedimentos.

A responsabilização de agentes de segurança pública, apesar de encontrar resistências na cultura corporativa, teria apoio por se tratar de medida de natureza moralizadora e serviria de exemplo que inibiria a conduta supracitada. O Estado possui, no âmbito de sua Secretaria de Segurança Pública e de sua Corregedoria de Polícia, instrumentos legais e efetivos para aplicação de medidas de responsabilização.

NE3 – Aparato de guerra para a execução dos remoções judiciais

A forma como o cumprimento de decisões judiciais de reintegração de posse se efetiva muitas vezes agrava o cenário de violência no campo e na cidade. A imperatividade das decisões judiciais não impede que sejam efetivadas numa lógica de negociação, garantindo aos ocupantes o direito a saída pacífica e a retirada de seus bens e benfeitorias.

Verificamos, contudo, em regra que as operações policiais montadas para o cumprimento dessas medidas judiciais são organizadas a partir de uma logística de guerra. O usual é que se verifique a necessidade de cumprimento de forma rápida e violenta, com a destruição dos bens utilizados pelos trabalhadores. Neste cenário e, em face de ausência de solução para a manutenção das famílias, a reação também é violenta, criando-se situações propícias para o acontecimento de tragédias.

Existiram tentativas de universalizar os procedimentos no âmbito federal através de decreto do Ministério da Justiça e de Manual elaborado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, cuja exequibilidade nos estados aconteceu ou não de forma disforme. Apesar da não homogeneidade, foram e são instrumentos importantes para o estabelecimento de diálogos institucionais com o sistema de justiça e com os órgãos de segurança pública.

No âmbito estadual, contudo, existe a prerrogativa do ator em possuir o comando das forças de segurança pública e em regulamentar os procedimentos, situação na qual, a priori, não terá como o poder judiciário intervir diretamente, dado que a manifestação do juízo se restringe ao conflito entre as partes.

A garantia de mediação prévia, o estabelecimento de prazos para a saída voluntária, a garantia de suporte às famílias despejadas e a perspectiva de negociação em torno da demanda, procedimentos que podem vir a ser estabelecidos em parceria com as organizações populares, garante uma mesa de diálogo permanente e efetivamente minimiza o conflito, tirando do ente executivo estadual o papel de carrasco no processo.

NE4 – Judicialização dos conflitos fundiários

Considerando o marco constitucional brasileiro, os conflitos fundiários deveriam ser percebidos como a proporcionalidade entre garantias fundamentais a serem resolvidas a partir da ponderação. Em geral, as propriedades objetos de intervenção dos movimentos sociais são aquelas que não cumprem sua função social, devendo o Estado intervir para equilibrar, mesmo nos marcos do Estado Capitalista, os interesses envolvidos. Contudo o que se verifica na prática é uma lógica de criminalização na atuação do povo organizado, apresentando-se o uso da força na garantia do direito da propriedade como regra geral na solução de conflitos, ignorando-se a situação de vulnerabilidade social das famílias.

A adoção de Câmaras de Conflitos Fundiários foi a solução encontrada por alguns estados para negociar os conflitos no campo e na cidade, seja por compromisso dos governos, seja pelo empoderamento de alguns movimentos sociais organizados. O ente federativo Estado, além de guardar, na regra geral, a tarefa de julgamento de tais conflitos, coordena e é partícipe de políticas públicas habitacionais e de aquisição de terras para assentamentos rurais.

Ademais, na condição de ente executor das ordens judiciais, pode o ente estabelecer e pactuar critérios com os demais estados e com o poder judiciário para a busca de soluções pacíficas que partem desde a inclusão das famílias em programas governamentais, a aquisição de terras, até a garantia de acolhimento social das famílias após as medidas. Assim, acreditamos que trata-se de medida exequível e de boa receptividade social, por estar baseada em uma lógica de pacificação.

NE5 – Fragilidade da defesa jurídica das famílias sem teto

Um dos principais campos de disputa dos conflitos fundiários é a arena judicial. Por lá tramitam as ações e são expedidas as medidas de remoção forçada, possuindo o executivo estadual um grau muito restrito de governabilidade após as decisões judiciais. Nesta arena, as classes subalternas se encontram em ampla desvantagem por três motivos: o conservadorismo do poder judiciário e sua tendência ideológica em julgar a favor dos pro-

prietários; a lógica litigiosa das contendas judiciais, que tende a ignorar os processos de mediação; e o próprio desequilíbrio de armas processuais, pois as famílias sem-teto e sem-terra, em geral, não dispõem de defesa jurídica qualificada, nem de condições econômicas para produzir provas.

A presença de uma defesa jurídica qualificada, apesar de não impactar diretamente na carga ideológica dos juízes nem na lógica contenciosa dos processos judiciais, permite a utilização do contraditório judicial em favor dos trabalhadores. Verificam os diversos equívocos na conduta do judiciário nestes casos como o acatamento de ações possessórias em favor de quem não possui posse e a concessão de medidas liminares sem verificação prévia do conflito. Sem sombra de dúvida faz diferença, às vezes essencial, a assessoria jurídica nestes casos.

O executivo estadual é o gestor da política pública de acesso à justiça no âmbito do judiciário estadual através da defensoria pública. Já está pacificada a atribuição desse órgão na defesa de interesses coletivos dessa natureza.

Neste sentido, está ao alcance do poder executivo estadual promover a estruturação e institucionalização da defensoria pública para atender esse tipo de demanda. Tal medida contaria com o apoio do sistema de justiça, interessado no fortalecimento da defensoria pública.

Comentários sobre os nós explicativos

Concentração fundiária nas grandes cidades

O Brasil foi constituído como nação a partir de um processo de invasão de colonizadores e extermínio dos povos tradicionais, carregando na sua estrutura fundiária as marcas de seu processo de colonização. Dada a vocação monocultora e exportadora determinada pela metrópole no período da colônia, a opção foi a concessão de extensas faixas de terras a poucos proprietários, para que explorassem da forma mais predatória possível, no que se refere à terra e no que se refere aos seres humanos e aos nossos recursos.

As grandes cidades brasileiras foram criadas em territórios pertencentes a grandes proprietários, isto é, grandes fazendas. E, apesar do proces-

so de ocupação desordenada e das resistências populares em ocupações urbanas que constituem a maior parte dos territórios metropolitanos no Brasil e de algumas intervenções do poder público, este quadro permanece bastante inalterado.

Especulação imobiliária

O fenômeno da especulação imobiliária está diretamente relacionado com a elevada concentração de terras nas mãos de poucos proprietários. As atividades de especulação são típicas do regime capitalista e decorrem da prática do domínio sem uso. Essas propriedades passam a expressar um valor especulativo, baseado no seu potencial de uso e, na medida em que a terra utilizada, recurso finito, torna-se escassa, a mesma passa a ter mais valor.

Nas grandes cidades o fenômeno da especulação imobiliária impacta ainda, a partir da agenda dos especuladores frente ao Estado, na alocação de serviços públicos em área para futura valorização, criando vazios urbanos e jogando contingentes gigantescos da população para residirem em lugares sem a mínima condição de sobrevivência, como beiras de rios e morros, as chamadas “áreas de risco”.

Apesar da existência de instrumentos legais nacionais para combater a especulação imobiliária, previstos no Estatuto das Cidades, como o Imposto sobre o Patrimônio Territorial Urbano (IPTU) progressivo e as Zonas Especiais de Interesse Social, o fato desses instrumentos serem de aplicação da esfera municipal, onde o poder político dos especuladores se materializa de forma mais forte, principalmente a partir do financiamento eleitoral, sua implementação no Brasil ainda é muito residual.

Déficit habitacional

O financiamento insuficiente para a habitação popular e o fato do Estado não fornecer habitação popular suficiente, são questões sociais que não podem ser analisadas sem voltarmos à construção sócio-histórica do Brasil, ainda que de forma sucinta. Assim, ao nos reportarmos a esse fator social nós percebemos que ao longo da história do Brasil, anteriormente a 2003, as políticas públicas não eram direcionadas para um Estado necessário, ou seja,

que satisfizesse as necessidades da maior parte da população. Desse modo, a classe subalterna não foi contemplada nas suas necessidades e a habitação somente tornou-se direito social a partir da Constituição Federal de 1988; logo, o *déficit* habitacional no país chegou a 48 milhões de pessoas.

Conforme os bairros foram sendo urbanizados, a classe subalterna era forçada a se retirar dos centros das cidades onde vendiam sua força de trabalho, ou seja, em um país com milhões de famílias sem-teto, não ocorreu uma política de financiamento popular que enfrentasse esse problema. Pois, de acordo com O'Donnell:

as instituições estatais permanecem como instância superior, mediadora dessas relações. É assim que o sujeito do direito torna-se o mesmo da superfície aparente da sociedade capitalista à parte “privada”, reduzida à reprodução cotidiana do fundamentalmente econômico, contraposta à esfera do público de um Estado fetichizado (2010, p. 15).

Ou seja, ao longo de décadas, esse problema não foi enfrentado no Brasil, uma vez que não havia interesse por parte dos capitalistas nem do Estado herdado, mesmo com o advento de um governo de esquerda (2003-2015), que chegou a reduzir o problema, mas não teve como ir contra os interesses do capital e enfrentar a questão do financiamento insuficiente para a habitação popular.

Famílias sem teto ocupam áreas urbanas

As famílias sem-teto ocupam as áreas urbanas, uma vez que existem espaços sem utilização social, ou seja, elas não acessaram o direito à habitação previsto na Constituição Federal, bem como receberam uma herança desigual do Estado Herdado autoritário, que durante vinte anos não elaborou políticas de infraestrutura. Deste modo, as cidades foram sendo construídas de forma desigual, pois as periferias brasileiras não contam com equipamentos públicos e, além disso, são muito afastadas dos centros, o que dificulta o acesso da classe subalterna no que concerne ao trabalho, já que geralmente os trabalhadores vendem sua força de trabalho nos centros.

O fenômeno das ocupações é uma reação natural dos seres humanos a uma anomalia intrínseca ao sistema capitalista: o exercício da propriedade sem posse e o domínio desvinculado do uso. A promessa do capitalismo em suprir todas as pessoas dos meios necessários a sua sobrevivência digna não se cumpriu, especialmente neste caso em que falamos de um recurso limitado que é a terra. As tentativas de corrigir esta anomalia dentro do próprio sistema fracassaram, como os institutos na função social e as tecnologias de compartilhamento de espaço.

Como já descrito nos nós anteriores, as políticas habitacionais sucessivamente aplicadas no Brasil, desde a Cohab, política de habitação na ditadura militar, até o Minha Casa Minha Vida, adotam um modelo inadequado à realidade, com valores de prestações onerosos e moradias afastadas dos centros urbanos. Assim, ao visualizar prédios, terrenos ou imóveis desocupados, os movimentos sociais dos sem-teto, ou mesmo famílias, ocupam os espaços para que se cumpra a função social prevista na constituição. Desta forma, as famílias ocupam esse espaço em função do Estado brasileiro ter negligenciado a sua função social.

Assim, consolidam-se as ocupações urbanas que, ilegais dentro das regras do regime capitalista, geram a reação na classe proprietária que aciona, para garantir seu domínio especulativo, o poder judiciário. Este, por sua vez, determina ao executivo estadual o uso da força física para remover estas ocupações.

Proprietários de terras demandam remoções imediatas

A propriedade privada no Brasil, mesmo com alguns dispositivos legais que limitam seu exercício, na prática, por conta da interpretação dos órgãos dos sistemas de segurança e justiça, possui um caráter praticamente absoluto. Os proprietários de terra se utilizam de ações possessórias, que em tese deveriam proteger a posse inclusive contra a propriedade, para garantir pela via legal a remoção imediata de possuidores não proprietários. A legislação de referência e a prática jurídica dos tribunais autorizam a concessão de medidas imediatas, em caráter liminar, nas ações possessórias e as mesmas, via de regra, são concedidas pelos juízes.

A legislação brasileira ainda prevê o uso do desforço possessório imediato, que autoriza o uso da força diretamente aos possuidores em caso de esbulho (tomada forçada da posse do bem). O instituto também é desvirtuado pelos proprietários de terra contra possuidores não proprietários, valendo-se aqueles dos diversos mecanismos que o capital dispõe, desde a contratação de segurança privada ou de milícias urbanas, até a utilização de tratores para derrubada de benfeitorias.

Desta forma, a partir das permissividades do ordenamento jurídico brasileiro e, especialmente, da forma como os proprietários possuem acesso ao Estado e a outras estruturas de poder, as ocupações urbanas são atacadas, em geral, em uma velocidade inimaginável para as demandas que o povo em geral aciona o sistema de segurança e justiça. Tal situação dificulta que as ocupações se transformem em espaços de empoderamento das classes subalternas.

Orçamentos públicos comprometidos com o sistema da dívida

A consolidação do capitalismo na sua fase neoliberal tem ao mesmo tempo como causa e efeito a manutenção de dependência dos Estados Nacionais aos sistemas financeiros através do Sistema da Dívida. Causa porque o endividamento dos Estados foi a principal justificativa, embora parcialmente falsa, para a redução do seu tamanho e efeito, porque as medidas de desregulamentação econômica faz com que os governos não possuam qualquer ou quase nenhuma margem de manobra para intervenção nos rumos da economia mundial.

O Sistema da Dívida contempla, além do próprio endividamento, o poder dado ao sistema financeiro para determinar as regras do jogo e assim ter controle total da autonomia dos povos que vão assim se submetendo a uma série de mudanças no mundo do trabalho sempre favoráveis ao capital e da gradual transferência das políticas públicas do Estado ao mundo privado. Em síntese, direitos estão se tornando mercadorias.

A dívida pública brasileira alcança aproximadamente 70% do Produto Interno Bruto (PIB), e tem sido alavancada pelas altas taxas de juros praticadas pelo Brasil, comprometendo investimentos necessários em todas as esferas.

Subfinanciamento da política habitacional

Conforme aprofundado neste Curso de Especialização, especialmente nas Unidades de Aprendizagem nº 5 – Política Fiscal: construindo o “Estado Necessário” e nº 8 – O neoliberalismo e suas implicações para a relação Estado-Sociedade no Brasil, o estado brasileiro foi se moldando de forma incremental, especialmente nos anos de ciclo neoliberal, como uma estrutura de viabilização do capitalismo financeiro.

Este processo, impulsionado pela premissa ideológica do estado mínimo, resultou na caracterização da máquina pública como instância de capitalização de juros para a especulação financeira, tornando essa atividade como destino prioritário para os recursos públicos e resultando em subfinanciamento para praticamente todas as políticas sociais, especialmente a política habitacional que sofre o agravante de não estar caracterizada, dentro do modo de pensar hegemônico, como uma política de “Estado”.

No âmbito do capitalismo neoliberal a habitação está caracterizada como uma mercadoria, não como um direito, o que resulta ainda na adoção de um modelo de política habitacional baseada no financiamento pelo sistema financeiro e na construção pela indústria da construção civil. Ou seja, de todo o montante de recursos públicos investidos em habitação popular, apenas uma fração deste valor é efetivamente aplicada na construção de casas. A maior parte do valor investido é revertida para o lucro dos empreiteiros e os juros do sistema financeiro.

Todos esses fatores, oriundos do sistema da dívida, da política tributária regressiva e do modelo privado de política habitacional resulta numa incapacidade financeira do Estado em atender ao *déficit* habitacional brasileiro.

Estado não promove desconcentração de renda

A concentração de renda no Brasil é uma das mais desiguais no mundo e apesar dos esforços dos governos petistas em reverter este quadro a partir de políticas de distribuição de renda, estímulo ao emprego e valorização do salário mínimo, as estruturas institucionais de acumulação de renda mantém este cenário.

O Sistema da Dívida é a primeira das formas do Estado atuar como “Robin Hood” às avessas. A estrutura de compras públicas, a tolerância à corrupção e à sonegação fiscal articuladas com um Sistema Tributário que sacrifica aos pobres através da taxação sobre a produção e o consumo compõem este cenário de manutenção do quadro de desigualdade social.

Vulnerabilidade social e econômica das famílias pobres

As políticas sociais, qualificadas neste curso como políticas antieconômicas, refletem atuação do Estado em interesse das classes subalternas e são, historicamente relegadas a segundo plano, em face ao menor poder daquelas classes em definir os rumos da agenda governamental. Apesar disto, a partir da atuação política e de sucessivos processos de empoderamento das classes trabalhadoras, consolidaram-se no Brasil três grandes sistemas de políticas públicas nas áreas de saúde, educação e, nos últimos anos, de assistência social.

Embora consolidadas na estrutura do estado brasileiro, inclusive com estruturas próprias de financiamento, as políticas sociais de saúde e educação, possuem grande influência do modelo privado. O modelo educacional brasileiro, em síntese, foi construído para atender as demandas de mão de obra qualificada do mercado profissional. O governo Fernando Henrique Cardoso, responsável pela instituição do Fundef, assumia publicamente em seu discurso este objetivo, tendo sido cumpridas fielmente as premissas do modelo ditado pelo Banco Mundial. O Sistema Único de Saúde (SUS), por seu turno, nunca conseguiu superar, apesar da premissa da universalidade da cobertura e do atendimento, um modelo hospitalocêntrico, resultando assim num modelo caro e ineficiente.

Ambos os modelos partem da premissa de adequação das classes subalternas às exigências do capitalismo neoliberal, não construindo bases para a autonomia social e econômica dos trabalhadores, reproduzindo as condições de miserabilidade e dependência.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), implementado pelo governo Lula, tinha em sua base uma perspectiva diferente. A partir de uma política básica de transferência de renda, o Bolsa Família, e da instalação de

uma rede de equipamentos públicos em todo o país, pretendia-se alavancar as famílias de uma situação de miserabilidade e a partir daí inseri-las em uma rede inclusiva capaz, em tese, de superar as limitações educacionais, econômicas e de cidadania as quais estas famílias estavam submetidas.

Pode-se dizer que a estratégia teve um sucesso relativo, com a exclusão de milhões de

famílias da miséria absoluta. Contudo, seja por problemas na execução do SUAS por estados e municípios, ainda impregnados na lógica assistencialista e paternalista, seja pelas limitações já citadas das políticas sociais de entorno ao SUAS, ou mesmo pelo fracasso de uma ação de natureza mais comunitária e territorializada e menos individualizada, a retomada do modelo neoliberal no Brasil tende a transformar o SUAS em terra arrasada. Sem uma ação do Estado sólida de inclusão social tende a ampliar o número de famílias na miséria, compreendida não apenas como uma exclusão econômica, mas também a total exclusão de direitos, com o retorno das formas mais cruéis de exploração do ser humano, como a vida em situação de rua, o trabalho infantil e escravo e a exploração sexual comercial.

As famílias das classes subalternas são excluídas de seus direitos sociais, uma vez que esse que consta no Art. 6º da Constituição Federal foi, até 2003 no Brasil, completamente ignorado e mesmo com as políticas sociais engendradas pelo governo neo-desenvolvimentista durante os doze anos de governo Lula e Dilma, não se enfrentou de forma efetiva a acumulação capitalista, isto é, se manteve o modo de Estado capitalista. Assim, mesmo com as políticas sociais desenvolvidas, a classe subalterna não teve acesso aos direitos sociais elencados na CF. De acordo com O'Donnell no Estado capitalista, a classe que vive do trabalho não alcança a igualdade social, já que:

Apropriação do valor criado pelo trabalho constitui as classes fundamentais do capitalismo, através e mediante a relação social estabelecida por tal criação e apropriação. Os mecanismos e consequências mais ostensivos dessa relação são econômicos. A relação de dominação principal – embora não única – numa sociedade capitalista é a relação de produção entre capitalista. (2010, p. 04).

Assim, as famílias das classes subalternas produzem toda a riqueza de uma sociedade capitalista, em função da mais-valia, mas não têm acesso ao que produzem, uma vez que o capitalismo vive da contradição entre capital e trabalho.

Este processo de exclusão sistêmica tende a se acentuar neste novo ciclo de políticas neoliberais. A ampliação da situação de miserabilidade resulta em perda de autonomia das famílias em lograr a produção de renda para sua subsistência básica, levando-as a medidas desesperadas. Isto se reflete, de forma negativa, através da ampliação dos índices de violência e criminalidade. Contudo, a ação de atores políticos que promovam um processo de conscientização dessas massas pode resultar em uma ação política por meio das ocupações urbanas, como forma de pressionar o Estado a assumir suas responsabilidades.

Estado Herdado promove controle social sobre a classe trabalhadora

O Estado Herdado era autoritário, bem como fundamentado na hierarquia, assim se criou um aparato para garantir aos proprietários a integridade da sua propriedade. A polícia brasileira não percebe, na maioria das vezes, que faz parte da classe subalterna e vende a sua força de trabalho para o Estado. Dessa forma, muitos policiais fazem parte do contingente de brasileiros que não possuem teto, contudo a ideologia, ou seja, a mensagem apregoada pelo capitalismo e reproduzida pelos aparelhos do Estado, bem como pela mídia desde que esse trabalhador nasce, é de que ele não faz parte dessa classe subalterna. Assim se dissemina o discurso de que a pobreza é fruto de mérito individual.

Diante dessa ideologia chamada “dominante”, mesmo não tendo acesso a bens e serviços que lhe proporcionem igualdade no que concerne à educação, bens simbólicos (forma burguesa de linguagem, hábitos de leitura, acesso à música erudita, entre outros) ele não consegue visualizar que faz parte de uma classe explorada pela classe burguesa, ou seja, o capitalismo:

Costuma exercer controle ideológico, embora não o monopolize, mesmo quando seu conteúdo e modos de realização sejam

diferentes dos de outras situações históricas. Além disso, possivelmente haja aumentado o seu controle dos recursos de informação, especialmente devido ao fracionamento da situação de trabalho em que é colocado o trabalhador, com a consequente dificuldade para reconstruir o seu significado social desde tal perspectiva. No entanto, o que mais interessa. (O'DONNELL, 2010, p.07)

Vale referir que a polícia incorporou toda truculência necessária para manter a desigualdade e garantir o direito da elite à sua dominação em relação à classe trabalhadora, para garantir que “há relações sociais ostensivamente requeridas por ordens apoiadas pela supremacia da coação sobre um território, por exemplo, as disposições que regem a prestação de serviços policiais” (O'DONNELL, 2010, p. 04). Ademais, de igual modo, o policial vivencia a mais-valia, pois como trabalhador não recebe o que produz, fazendo com que estes policiais façam os denominados “bicos”, isto é, vendam a sua força de trabalho de segurança particular para os proprietários; porém, alguns atuam em função da ideologia, uma vez que não compreendem que não ter direito a habitação não é inerente ao mérito individual, mas fruto da ausência de políticas públicas de habitação, além disso ser consequência da desigualdade social criada a partir da contradição entre capital e trabalho.

Cultura de criminalização dos movimentos sociais e do povo trabalhador

A cultura da criminalização da luta por moradia ocorre em função da naturalização da pobreza, uma vez que a sociedade capitalista camufla que ocorre a desigualdade social, ou seja, que alguns poucos, no início de dominação do Brasil, se denominaram como donos da terra, ou seja, a elite propala a ideia de que há como todos alcançarem a riqueza na sociedade capitalista, contudo, o que eles não disseminam para a população é que no capitalismo somente aqueles que possuem os meios de produção, bem como aqueles que conseguem explorar muitos indivíduos obtêm a riqueza, deste modo poucos conseguem ter acesso à fortuna no capitalismo.

Em função desse pressuposto os pobres ou classe subalterna que não aceitam o *modus operandi* do capitalismo, isto é, que se rebelam e lutam por acesso as riquezas socialmente produzidas, na maioria das vezes são estigmatizados como marginais, pois não se adequaram ao padrão de sociabilidade imposto pelo capitalismo, isto é, eles deveriam permanecer a margem; de igual maneira, a mídia e a maior parte da sociedade brasileira tratam os sem-teto de forma depreciativa, uma vez que o capitalismo faz um “controle ideológico, mediante o qual o dominado assume como justa e natural a relação assimétrica de que é parte e, portanto, não a entende nem questiona como dominação” (O’DONNELL, 2010, p. 03).

O atual ciclo da política brasileira tende a resultar em uma ascensão do processo de criminalização dos movimentos sociais. As políticas neoliberais tendem a promover mais exclusão e a tendência é uma ampliação progressiva do processo de lutas sociais que, historicamente, tendem a ser resolvidas com repressão. Essa lógica, intrínseca ao ideário neoliberal, tende a construir um discurso meritocrático que reduz o excluído a um marginal. No caso específico da luta pela moradia, o processo de criminalização se acentua com a reação das classes médias, formadas ideologicamente a partir de uma lógica de segregação de espaços, entre patrões e serviçais, entre pobres e ricos.

A criminalização da luta pela moradia resulta na desumanização do trabalhador sem-teto, que deixa de ser visto como detentor de um direito legítimo, descumprido por um Estado e por uma sociedade opressora, e passa a ser percebido como uma ameaça, fortalecendo sua exclusão mesmo que ao arrepio da lei e dos princípios básicos de dignidade humana.

Classe proprietária contrata ilegalmente policiais

O sistema jurídico no Brasil é essencialmente punitivo e seletivo. Tais características são herdadas do período anterior à modernidade quando o controle de um homem sobre outro, ou melhor, de uma classe social sobre outra, era legitimado pela norma jurídica através da legalidade da escravidão. Passaram-se os anos, vestimos uma capa de modernidade, mas a mesma lógica continua bem simbolizada pela violência da polícia para com o jovem negro de periferia.

A seletividade hoje não se dá na norma, mas na aplicação da mesma pelas polícias e tribunais. O direito de propriedade é traduzido como direito absoluto e a função social da propriedade como um nada jurídico. Ao proprietário, ou mesmo ao grileiro de terras que está inserido no meio dos “homens de bem”, qualquer violência é legitimada pelo Estado Judicial para defender seu direito sagrado. Neste rol, entra o uso ilegal da força, às vezes chegando ao extremo de assassinatos.

A permissividade do Estado ao uso da violência contra os trabalhadores sem-teto pelos proprietários conta com a colaboração da mídia de massa e de outros instrumentos ideológicos do capitalismo. Permite que se constitua, nas grandes capitais, em redes de milícias armadas e mercenárias, para atender interesses de proprietários. Tais milícias, muitas vezes constituídas por policiais, não sofrem, geralmente, qualquer repressão ou mesmo investigação pelas forças de segurança pública.

Remoções violentas realizadas sem ordem judicial

As remoções são realizadas sem ordem judicial pelos proprietários, na maioria das vezes utilizando os polícias ou milícias, pois, na sociedade capitalista, o poder econômico tem primazia sobre o direito, ou seja, o correto é ter um mandado judicial, contudo, como os proprietários estão inseridos em um domínio social, aonde o ter é o que justifica a sua posição na sociedade, assim como na sociedade brasileira o modelo de relação escravagista e ditatorial continua no ideário da maior parte desses proprietários, eles consideram viável essa forma de remoção.

As famílias vítimas dessas remoções sofrem violações dos direitos humanos, já que estão desprotegidas, desarmadas e a maior parte são mulheres, crianças e idosos. O fator mais agravante é que essas remoções são realizadas por trabalhadores que não se enxergam no outro e, consequentemente, por questões econômicas, retiram essas famílias de formas violentas. Segundo O'Donnell, este fator ocorre, pois:

(...) leva o trabalhador a tal relação é uma coerção econômica, resultante de que, carente dos meios de produção, seu único modo de contar com meios de subsistência é convertendo-se

em trabalhador assalariado. Esta coerção econômica é, além disso, difusa, nem as instituições estatais obrigam a venda da força de trabalho, nem os capitalistas podem, por si próprios ou valendo-se dessas instituições, impor tal obrigação a nenhum sujeito social concreto. A necessidade de fazê-lo, portanto, não aparece imposta por ninguém, “simplesmente”, a sociedade está articulada de tal maneira que o trabalhador carente de meios de produção não poderia subsistir se não o fizesse. (2010, p. 07)

Ou seja, diante do fator econômico as ações desumanas como as remoções violentas e sem ordem judicial, na maioria das vezes são realizadas e de forma velada e são apoiadas pelo Estado.

Ação truculenta da polícia contra os pobres

O processo de controle social promovido pelas forças de segurança, conforme já verificado, é uma decorrência da própria estruturação do estado capitalista. Contudo, em alguns países, como o Brasil, esse processo se desenvolve de maneira ainda mais cruel onde o controle simbólico e físico é exercido com extrema brutalidade.

O fato de termos convivido com dois processos de extrema violência – genocídio dos povos tradicionais e escravização da população africana – traz para o processo de construção da identidade nacional uma certa naturalização do uso da mão forte do Estado através da tortura institucionalizada e uma legitimação construída historicamente.

Após a proclamação da República e a abolição da escravatura, a tortura institucional continuou como prática, mas foi no período da ditadura civil-militar que ela encontrou seu lugar oficial dentro do aparato estatal. A militarização das polícias estaduais e a adoção de uma doutrina de segurança nacional oficializou e disseminou a exceção, atribuindo ao exercício do poder de polícia uma lógica bélica.

A manutenção da polícia militar foi uma forma parcial do regime de exceção em nosso cotidiano até hoje, tendo a lógica militar sido disseminada por todas as forças de segurança pública, deslocando-se, como inimigo

a ser trucidado, a figura do subversivo político para o subversivo social, compreendido este como o pobre, principalmente negro e morador de periferia.

Aparato de guerra para a execução de remoções judiciais

A criminalização do movimento de luta pela moradia resulta em uma desumanização das famílias sem-teto, que passa pelo não reconhecimento do direito à habitação, dado que este, no ideário neoliberal deixa de se constituir em um direito e passa a ser mais uma mercadoria, mas que vai além disso, desumaniza-se ao ponto de hierarquizar o direito à propriedade, acima dos princípios básicos da dignidade da pessoa humana.

O estado brasileiro produziu alguns normativos, de ordem infralegal, no âmbito dos Estado e da União, orientando as ações policiais nas remoções forçadas. Genericamente esses instrumentais recomendam o esgotamento de todas as alternativas de mediação entre os trabalhadores, o poder público e os proprietários antes do uso da força e a estruturação de uma rede de proteção social e acolhimento dos trabalhadores despejados. Na prática, de forma majoritária, verifica-se apenas a presença das forças policiais para a remoção forçada das famílias e de maquinário para destruir todas as benfeitorias e bens de uso pessoal dos ocupantes.

A inexistência de uma ordem jurídica, de natureza legal, para estes procedimentos, aliada com o processo de criminalização, resulta em cenários de guerra civil contra os trabalhadores, afetando indistintamente homens adultos, mulheres, idosos e crianças. Violando, de forma explícita, diversos direitos decorrentes do princípio da dignidade da pessoa humana.

O uso desproporcional da força nas remoções forçadas se caracteriza como uma medida mais drástica do capitalismo, ou seja, segundo o mesmo autor, o capital utiliza um sistema de dominação: ideológica, de informação, econômica e de coação, entre outros.

Neste sentido, se as famílias que contrariam a ordem vigente devem ser reprimidas, para isso igualmente se mobiliza a opinião pública, a maior parte composta pela classe que vive do trabalho, para que eles não vislumbrem que essas famílias são excluídas do sistema capitalista, pois, não tive-

ram as mesmas oportunidades da elite. O sistema de dominação capitalista utiliza a exclusão social como recurso de dominação, dessa forma há uma diferenciação:

Em que sentido as classes sociais são o grande diferenciador do acesso desigual aos recursos de dominação? Em primeiro lugar, diretamente a posição de classe determina em grande medida por si mesma essa desigualdade. Mas, ademais dessa posição surgem probabilidades diferenciadas de alcançar situações (prestígio social, educação, acesso à informação, capacidade para ser “escutado” socialmente e influir ideologicamente, disponibilidade de recursos para dirigi-los no plano propriamente político, entre outros) (O’DONNELL2010, p. 05).

Vale referir que quando a dominação ideológica não viabiliza mais o controle da classe subalterna, não resta outra alternativa para o capitalismo, isto é, eles usam a coação, o uso da força tal como a polícia, forças armadas e o judiciário.

Sistema de Justiça comprometido com a defesa da propriedade privada

O Estado Democrático de Direito, a partir da Revolução Francesa, se assentou a partir de dois pilares: a democracia política e a defesa da propriedade privada. Neste sentido foi implementado o sistema de leis com as quais convivemos até hoje que garantiam um sistema de liberdade humana que possuía como seu limite justamente o direito a propriedade. Apesar do caráter absoluto do direito à propriedade ter sido parcialmente superado do ponto de vista normativo, sem sombra de dúvida este ainda é um dos principais valores do sistema jurídico vigente.

Dessa forma, nos sistemas judiciais vigentes no mundo ocidental nenhum direito de uso do bem pode se sobrepor ao direito de domínio, ressalva feita pela via indireta quando o Estado se vale do seu poder para desapropriar e, ainda assim, o proprietário recebe sua verba indenizatória.

Judicialização dos conflitos fundiários

Outra decorrência da criminalização da luta pela moradia é a identificação da esfera policial-judiciária como forma de resolução de conflitos. Se a luta não é tida como legítima, se a habitação não é reconhecida como direito e a propriedade sem uso é permitida, não se percebe o conflito entre direitos dentro do nosso próprio ordenamento jurídico.

Os conflitos fundiários são tratados como caso de polícia, uma vez que, como coloca D'Odonnell (2010), a dominação capitalista não tem uma posição determinada para cada classe, e assim, se a classe subalterna desconsidera a dominação e se coloca contrária à ordem do capital, como foi discorrido anteriormente, essa deve ser contida.

Portanto, na maioria das vezes não há mediação de conflitos entre a população sem-teto e os proprietários, o Estado é utilizado para coagir a classe subalterna que paradoxalmente ele deveria proteger, as secretarias de assistência social do Estado, na maioria das vezes desconhecem as ocupações urbanas, ou seja, uma população que está em risco social, se torna invisível para o Estado. Assim, temos que o Estado é:

[...] fiador da sociedade capitalista, o Estado é o articulador e organizador da sociedade, independente de sua condição de suporte coator da vigência de certas relações de dominação [...] o Estado é, como fiador daquelas relações, o limite negativo das consequências socialmente destrutivas de sua reprodução. (O'DENNEL, 2010, p. 11).

Amparados neste autor, podemos verificar que os conflitos fundiários são tratados como caso de polícia, já que o Estado é o fiador das relações capitalistas. Neste sentido, este deve tratar das questões que são decorrentes da exploração capitalista, ou seja, um Estado que não tenha o ideal de se tornar necessário, mas de ser útil a elite, deste modo deve fazer o possível para livrar o capitalismo de seus problemas.

Instalado um conflito de natureza fundiária de imediato ocorre a busca pelo aparato policial e judicial. Não é verificada a necessidade de ponderação dos direitos postos em conflito que se verifica na situação de fato. Tra-

ta-se de uma característica do sistema ocidental de resolução de conflitos que não possui mecanismos institucionais de mediação antes da instalação do contencioso.

O modelo judicial de resolução de conflitos interessa de uma forma mais geral, à própria manutenção do sistema capitalista pois, a prática da mediação possibilita o diálogo e expõe de forma mais clara as contradições do sistema. Para o capital a mediação somente interessa na justiça do trabalho, em uma perspectiva de redução dos direitos dos trabalhadores.

Aplicada a mediação nos conflitos fundiários viriam a tona as situações reais que geraram o fato: miserabilidade das famílias e ausência de função social da propriedade privada. Assim poderiam ser mais efetivamente responsabilizados os poderes públicos ou mesmo poderiam ser compostos interesses entre as partes envolvidas, através de negociações dentro do próprio marco do sistema capitalista.

Juízes ideologicamente a favor dos proprietários

A questão dos juízes ideologicamente a favor dos proprietários, ocorre devido ao direito formal elaborado na sociedade capitalista, serve como instrumento de coação, dessa forma a maior parte dos juízes são provenientes de famílias elitistas, bem como pautadas na ideologia da dominação capitalista disseminada na educação, mídia, religião, entre outros aparelhos do Estado, contudo, não devemos ignorar que existem juízes e juristas coadunados com conceitos progressistas e até de esquerda, mas a maioria visualiza os sem-teto como “marginais” e ignoram que esses não têm acesso a políticas públicas de habitação, ademais são fruto de uma sociedade desigual que não fornece as mesmas oportunidades para todos os indivíduos.

Assim, analisa-se o papel da justiça e do direito formal na sociedade capitalista como:

(...) o direito racional-formal é algo mais que ensino preventivo e caminho regularizado para a efetivação da garantia do Estado. Ao cristalizar os planos que correspondem à esfera da circulação, e fazê-los previsíveis como conjuntos de direitos e

deveres, o direito é também um tecido organizador da sociedade e da dominação que articula. [...] O capitalismo supõe tanto a separação entre o trabalhador e os meios de produção como a separação entre o capitalismo e os meios de coação. Ambas são requeridas para que a relação subjacente se transforme numa relação de intercâmbio entre iguais abstratos, medida pelo equivalente universal que é o dinheiro. É assim que, regulada pelo direito, a relação pode aparecer como relação apenas econômica: um intercâmbio, como o de outras mercadorias, intermediado pelo dinheiro (O'DONNEL, 2010, p.11).

Diante do pressuposto de O'DONNEL (2010) desvelamos que os motivos ideológicos dos juízes serem na maioria das vezes a favor dos proprietários, ou seja, o direito formal, isto é, a legislação foi elaborada com a finalidade de ser um instrumento de coação que garanta ao capitalista sua dominação sobre a classe subalterna.

Decisões judiciais possessórias não consideram a função social da propriedade

As decisões judiciais possessórias não consideram a função social da propriedade, na maioria dos casos de ocupações urbanas, uma vez que mesmo quando os juízes encontram materialidade, ou seja, provas de que o terreno, prédio ou outros não tem função social, estes na maioria dos casos não discorrem uma sentença favorável às famílias sem-teto das ocupações; para o senso comum essa questão na maioria das vezes é vislumbrada como justa, já que a classe que vive do trabalho não se percebe como explorada ou expropriada dos bens sociais produzidos.

Os condicionantes que levam a classe trabalhadora a não se intitular como explorada são vários, conforme colocamos em parágrafos anteriores, mas para entendermos o fato das decisões judiciais possessórias não considerarem a função social da propriedade, cabe mais uma vez utilizarmos os apontamentos de O'DONNEL (2010), ou seja, se o direito formal foi formulado para ser utilizado como instrumento de coação do capitalismo e, além disso, resolver os conflitos que são decorrentes da contradição en-

tre capital e trabalho é evidente que na maioria dos casos as decisões não levaram em consideração a função social da propriedade.

O que está sinalizado é a abstração do processo de exploração, isto é, um aspecto subjetivo, que na maioria das vezes não notamos, ou seja, os capitalistas não se encarregam de resolver os conflitos pois, eles contam com o Estado como fiador do capital, dessa forma a justiça e o direito na maioria das vezes servem como instrumento de coação do capitalismo.

A exploração que se realiza através das relações capitalistas de produção fica então oculta por uma aparência dupla: a de igualdade (formal), das partes e da livre vontade com que as mesmas podem ou não entrar em relação. O capitalismo supõe tanto a separação entre o trabalhador e os meios de produção como a separação entre o capitalismo e os meios de coação. [...] Percebe-se ademais, que por isto mesmo o direito aparece como fundamento por um lado, e por outro lado como mecanismo de reposição, quando ameaça ser alterado de urna certa ordem de uma regularidade socialmente valorizada de articulação da sociedade. (O'DONNEL, 2010, p. 11-14)

Diante desta colocação, a justiça na maioria das vezes fará papel esperado no capitalismo, isto é, ela defenderá os interesses do capital.

Fragilidade da defesa jurídica das famílias sem-teto

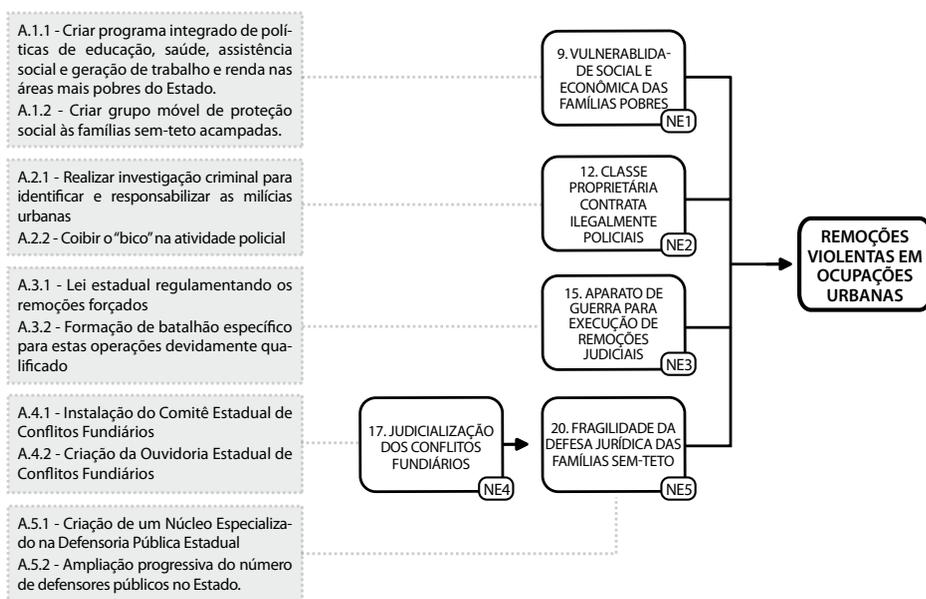
A suposta igualdade do sistema de justiça cai por terra quando esse próprio sistema não está imune ao poder econômico, mesmo no ponto de vista formal. A atividade de defesa jurídica, praticada por advogados é uma atividade comercial, portanto sujeita às regras do mercado, onde quem paga mais, possui um melhor serviço.

A instalação das defensorias públicas, prevista na Constituição Federal, ainda apresenta-se como uma norma programática. Segundo o IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, estudo realizado pelo Ministério da Justiça durante o ano de 2015, somente quatro estados da federação possuíam defensoria pública em todas as comarcas. Isso se não considerarmos

todos os custos relativos ao acesso à justiça, que vão desde o pagamento de perícias, passando pela produção de provas, ou mesmo o deslocamento dos trabalhadores hipossuficientes para as audiências.

Desta forma, verificamos uma clara desigualdade na defesa de teses jurídicas dos trabalhadores que, reforçada por uma posição ideológica conservadora, resultam em decisões judiciais quase sempre alheias ao cumprimento da função social da propriedade. Percebemos ainda que, quase sempre, os proprietários se utilizam de ações possessórias, de rito mais célere, para defender uma posse que não lhes pertence.

Árvore de problema



Nós estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1.Vulnerabilidade social e econômica das famílias pobres	A.1.1.Criar programa integrado de políticas de educação, saúde, assistência social e geração de trabalho e renda nas áreas mais pobres do Estado. A.1.2.Criar grupo móvel de proteção social às famílias sem-teto acampadas.	R.1.1.Redução dos índices de extrema pobreza R.1.2.Melhoria dos indicadores sociais das famílias das áreas beneficiadas
NE2.Classe proprietária contrata ilegalmente policiais	A.2.1.Realizar investigação criminal para identificar e responsabilizar as milícias urbanas A.2.2.Coibir o "bico" na atividade policial	R.2.1.Instauração de inquéritos policiais e ações judiciais R.2.2.Diminuição do número de profissionais de segurança pública realizando bicos
NE3.Aparato de guerra para a execução de remoções judiciais	A.3.1.Lei estadual regulamentando os remoções forçados A.3.2.Formação de batalhão específico para estas operações devidamente qualificado	R.3.1.Redução, visando a erradicação, de denúncias de violações de Direitos Humanos nas remoções forçados
NE4.Judicialização dos conflitos fundiários	A.4.1.Instalação do Comitê Estadual de Conflitos Fundiários A.4.2.Criação da Ouvidoria Estadual de Conflitos Fundiários	R.4.1.Realização de ações de mediação em todas as áreas de conflito fundiário do Estado. R.4.2.Resolução de conflitos fundiários pela via da mediação.
NE5.Fragilidade da defesa jurídica das famílias sem-teto	A.5.1.Criação de um Núcleo Especializado na Defensoria Pública Estadual A.5.2.Ampliação progressiva do número de defensores públicos no Estado.	R.5.1.Universalizar o acesso à justiça das famílias em situação de conflito fundiário R.5.2.Aumento da resolução judicial dos conflitos em favor dos trabalhadores

Plano de ação

Nó Estratégico 1 – Vulnerabilidade social e econômica das famílias pobres

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.1.1.Criar programa integrado de políticas de educação, saúde, assistência social e geração de trabalho e renda nas áreas mais pobres do Estado.	T.1.1.1.Implantar Programa com as Secretarias de Trabalho, Assistência Social, Saúde, Educação e Gabinete de Planejamento Estratégico	Criação de orçamento programa; Equipe transversal de Coordenação do Programa;	T.1.1.1.30 dias	Gabinete de Planejamento Estratégico; Secretaria de Educação; Secretaria de Saúde; Secretaria de Trabalho; Secretaria de Assistência Social; Prefeituras Municipais; Universidade Estadual;
	T.1.1.2.Identificar as áreas mais pobres do Estado e realizar diagnóstico	Equipes das gerências operacionais;	T.1.1.2.6 meses	
	T.1.1.3.Implantar, em parceria com as prefeituras municipais, as gerências operacionais do programa nos territórios de vulnerabilidade.	Consultoria para realizar o diagnóstico dos territórios de vulnerabilidade; Software para acompanhamento dos beneficiários;	T.1.1.3.6 meses	
A.1.2. Criar grupo móvel de proteção social às famílias sem-teto acampadas.	T.1.2.1.Designar servidores para compor o grupo móvel;	Dotação orçamentária; Equipe de trabalho;	T.1.2.1. 30 dias	Secretaria de Educação; Secretaria de Saúde; Secretaria de Trabalho; Secretaria de Assistência Social; Prefeituras Municipais; Universidade Estadual; Escola de Gestão Pública.
	T.1.2.2.Capacitar servidores do grupo móvel;	Consultoria para capacitação dos servidores;	T.1.2.2. 60 dias	
	T.1.2.3.Dotar o grupo móvel de estrutura administrativa	Software para acompanhamento dos beneficiários	T.1.2.3. 60 dias	

Nó Estratégico 2 – classe proprietária contrata ilegalmente policiais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.2.1. Realizar investigação criminal para identificar e responsabilizar as milícias urbanas	T.2.1.1. Definir estratégia da investigação com Secretaria de Segurança Pública, Corregedoria de Polícia Gabinete de Inteligência e Ministério Público T.2.1.2. Designar responsáveis pela investigação T.2.1.3. Monitorar mensalmente investigação com o grupo estratégico	Dotação orçamentária; Equipe de investigação;	T.2.1.1. 30 dias T.2.1.2. 60 dias T.2.1.3. Permanente	Secretaria de Segurança Pública; Corregedoria de Polícia; Ministério Público.
A.2.2. Coibir o "bico" na atividade policial	T.2.2.1. Negociar com profissionais de segurança pública melhorias das condições de trabalho; T.2.2.2. Reformular os códigos disciplinares das polícias civil e militares; T.2.2.3. Melhorar mecanismos de monitoramento da atividade dos policiais.	Aumento dos salários dos policiais; Grupo de trabalho para reformular códigos disciplinares; Implantação de mecanismos de tecnologia da informação para monitorar as atividades dos policiais; Ampliação da equipe da Corregedoria de Polícia;	T.2.2.1. 3 meses T.2.2.2. 6 meses T.2.2.3. 1 ano	Secretaria de Segurança Pública; Corregedoria de Polícia; Assessoria Sindical; Autarquia de Tecnologia da Informação.

Nó Estratégico 3 – Aparato de guerra para a execução de remoções judiciais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.3.1. Lei Estadual regulamentando as remoções forçadas	T.3.1.1. Criar grupo técnico para elaboração do Projeto de Lei T.3.1.2. Negociar a aprovação do Projeto de Lei junto a Assembleia Legislativa	Grupo Técnico	T.2.1.1. 30 dias T.3.1.2. 60 dias	Secretaria de Segurança Pública; Assessoria Parlamentar; Coordenadoria de Direitos Humanos; Procuradoria Geral do Estado.
A.3.2. Formação de batalhão específico para estas operações devidamente qualificado	T.3.2.1. Instituição do batalhão por decreto; T.3.2.2. Seleção e capacitação dos profissionais que irão compor o batalhão; T.3.2.3. Dotar o batalhão de estrutura administrativa.	Profissionais que irão compor o batalhão; Curso de formação dos profissionais do batalhão; Seleção interna; Dotação orçamentária.	T.3.2.1. 30 dias T.3.2.2. 6 meses T.3.2.3. 6 meses	Secretaria de Segurança Pública; Assessoria Parlamentar; Coordenadoria de Direitos Humanos; Procuradoria Geral do Estado; Escola de Gestão Pública.

Nó Estratégico 4 – Judicialização dos conflitos fundiários

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.4.1. Instalação do Comitê Estadual de Conflitos Fundiários	T.4.1.1. Articulação institucional com Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública. T.4.1.2. Elaboração do Projeto de Lei para implantação do Comitê Estadual de Conflitos Fundiários T.4.1.3. Negociar a aprovação do Projeto de Lei junto a Assembleia Legislativa	Grupo Técnico	T.4.1.1. 60 dias T.4.1.2. 60 dias T.4.1.3. 6 meses	Secretaria de Segurança Pública; Assessoria Parlamentar; Coordenadoria de Direitos Humanos; Procuradoria Geral do Estado; Tribunal de Justiça; Ministério Público; Defensoria Pública; Secretaria de Habitação.
A.4.2. Criação da Ouvidoria Estadual de Conflitos Fundiários	T.4.2.1. Instituição da Ouvidoria por decreto; T.4.2.2. Seleção e capacitação dos profissionais que irão compor a Ouvidoria; T.4.2.3. Dotar a Ouvidoria de estrutura administrativa T.4.2.4. Instituir fluxos da Ouvidoria com instituições do Sistema de Justiça e Segurança Pública e com cadastro habitacional no Comitê.	Profissionais que irão compor a Ouvidoria; Curso de formação dos profissionais da Ouvidoria; Seleção interna; Dotação orçamentária; Normativos com os fluxos com a rede.	T.4.2.1. 30 dias T.4.2.2. 3 meses T.4.2.3. 3 meses T.4.2.4. 1 ano	Secretaria de Segurança Pública; Coordenadoria de Direitos Humanos; Escola de Gestão Pública. Procuradoria Geral do Estado; Tribunal de Justiça; Ministério Público; Defensoria Pública; Secretaria de Habitação.

Nó Estratégico 5 - Fragilidade da defesa jurídica das famílias sem-teto

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.5.1. Criação de um Núcleo Especializado na Defensoria Pública Estadual	T.5.1.1. Articulação institucional com Defensoria Pública para elaboração de Projeto de Lei T.5.1.2. Designação de recursos orçamentários	Dotação orçamentária	T.5.1.1. 60 dias T.5.1.2. 6 meses	Secretaria de Planejamento Procuradoria Geral do Estado; Defensoria Pública;
A.5.2. Ampliação progressiva do número de defensores públicos no Estado.	T.5.2.1. Articulação institucional com Defensoria Pública para elaboração de estratégia progressiva de ampliação. T.5.2.2. Articulação institucional com Defensoria Pública para elaboração de Projeto de Lei T.5.1.2. Designação de recursos orçamentários	Dotação orçamentária;	T.5.2.1. 60 dias T.5.2.2. 60 dias T.5.2.3. Permanente	Secretaria de Planejamento Procuradoria Geral do Estado; Defensoria Pública;

Análise de atores

Nó Estratégico 1 – Vulnerabilidade social e econômica das famílias pobres

Ação 1.1 – Criar programa integrado de políticas de educação, saúde, assistência social e geração de trabalho e renda nas áreas mais pobres do Estado

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Movimentos de Luta pela Moradia	Mobilização Social	Divergências políticas com Estado e municípios	Auxílio no diagnóstico das áreas vulneráveis; Apoio social ao programa;	Demandar além da capacidade de execução do Estado;	Torná-los participantes da implementação do programa nos territórios, beneficiando sua base social
Proprietários de terra	Influência política Poder Econômico	Perda de poder (coronelato)	Não pode	Resistência política ao programa;	Demonstrando que a diminuição de miséria pode diminuir os conflitos fundiários
Prefeituras municipais	Influência política Políticas públicas municipais	Divergências partidárias; Limitações orçamentárias;	Disponibilizar políticas públicas municipais; Articulação territorial;	Impedir a participação do município no programa;	Demonstrar que os programas podem potencializar as ações da prefeitura.

Ação 1.2 – Criar grupo móvel de proteção social às famílias sem-teto acampadas

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Movimentos de luta pela moradia	Mobilização social	Divergências políticas com Estado e municípios	Auxílio no diagnóstico das áreas vulneráveis; Apoio social ao programa; Mobilização dos acampados;	Demandar além da capacidade de execução do Estado; Dificultar acesso do grupo aos acampamentos	Torná-los participantes da implementação do programa nos territórios, beneficiando sua base social
Proprietários de terra	Influência política Poder econômico	Perda de poder (coronelato)	Permitindo o acesso do grupo móvel aos acampamentos	Impedindo o acesso do grupo móvel aos acampamentos; Questionar legalidade do programa;	Demonstrando que a diminuição de miséria pode resultar em outras opções de moradia para os acampados.
Prefeituras municipais	Influência política Políticas públicas municipais	Divergências partidárias; Limitações orçamentárias;	Disponibilizar políticas públicas municipais; Articulação territorial;	Impedir a participação do município no programa;	Demonstrar que os programas podem potencializar as ações da prefeitura.

Nó Estratégico 2 – Classe proprietária contrata ilegalmente policiais

A.2.1. Realizar investigação criminal para identificar e responsabilizar as milícias urbanas

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Movimentos de luta pela moradia	Mobilização social	Pouco poder político e econômico; Medo de represálias;	Auxílio nas investigações identificando milicianos;	Transformar investigação em pauta política prejudicando o sigilo das investigações;	Garantir a proteção de suas lideranças contra ameaças de milicianos;
Proprietários de terra	Influência política Poder econômico	Podem ser atingidos pelas investigações;	Evitando a contratação de milícias;	Resistência política as investigações; Ameaças as testemunhas e investigadores;	Melhorando mecanismos de remoções em consonância com a lei;
Corporação policial	Influência política Mobilização Social	Impopularidade; Podem ser atingidos pelas investigações;	Apoio político às investigações;	Boicotando o trabalho dos investigadores;	Tentar identificar lideranças positivas para apoiar a causa;

A.2.2. Coibir o “bico” na atividade policial

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Movimentos de luta pela moradia	Mobilização social	Pouco poder político e econômico; Medo de represálias;	Identificando irregularidades;	Transformar investigação em pauta política prejudicando o sigilo das investigações;	Garantir a proteção de suas lideranças contra ameaças de policiais;
Proprietários de terra	Influência política Poder econômico	Perdem mão de obra barata de segurança privada;	Evitando a contratação de policiais;	Resistência política às medidas; Financiamento de movimentos de policiais contra as medidas;	Criando uma ação de segurança comunitária mais efetiva;
Corporação policial	Influência política Mobilização social	Impopularidade; Atingidos diretamente pela medida;	Apoio político à medida;	Mobilização e boicote às medidas;	Atender, pelo menos, parcialmente reivindicações da categoria;

Nó Estratégico 3 - Aparato de guerra para a execução de remoções judiciais

A.3.1. Lei Estadual regulamentando os remoções forçados

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Movimentos de luta pela moradia	Mobilização social	Pouco poder político e econômico;	Apoio social;	Se posicionar contra a medida;	Construir o Projeto de Lei em parceria com os mesmos;
Proprietários de terra	Influência política Poder econômico	Precisarão cumprir mais requisitos para o cumprimento das remoções;	Não pode;	Resistência política às medidas;	Pedir apoio público aos mesmos em nome da humanização, constrangendo-os a não boicotarem a medida
Corporação policial	Influência política Mobilização social	Impopularidade; Atingidos diretamente pela medida;	Apoio político à medida;	Mobilização e boicote às medidas;	Construir o Projeto de Lei em parceria com os mesmos dando segurança jurídica a atuação da polícia;

A.3.2. Formação de batalhão específico para estas operações devidamente qualificado

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Movimentos de luta pela moradia	Mobilização social	Pouco poder político e econômico;	Apoio social;	Se posicionar contra a medida;	Construir a proposta em parceria com os mesmos;
Proprietários de terra	Influência política Poder Econômico	Precisarão cumprir mais requisitos para o cumprimento das remoções;	Não pode;	Resistência política às medidas;	Pedir apoio público aos mesmos em nome da humanização, constrangendo-os a não boicotarem a medida
Corporação policial	Influência política Mobilização social	Impopularidade; Atingidos diretamente pela medida;	Apoio político à medida;	Mobilização e boicote às medidas;	Construir a proposta em parceria com os mesmos dando segurança jurídica a atuação da polícia;

Nó Estratégico 4 – Judicialização dos conflitos fundiários

A.4.1. Instalação do Comitê Estadual de Conflitos Fundiários

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Movimentos de luta pela moradia	Mobilização social	Pouco poder político e econômico;	Pressão social pela instalação; Pressão social pela adoção de medidas de negociação nos conflitos;	Demandar além da pactuação possível no Comitê;	Construir a proposta em parceria com os mesmos;
Proprietários de terra	Influência política Poder econômico	Constrangimento;	Reconhecendo o espaço do comitê;	Resistência política a instalação do comitê;	Pedir apoio público aos mesmos em nome da humanização, constrangendo-os a não boicotarem a medida
Poder judiciário	Decisões judiciais Influência política;	Não produzem mobilização social	Reconhecendo as deliberações do comitê e garantindo sua regulamentação para as comarcas;	Participando apenas de forma formal;	Construir a proposta em parceria com os mesmos;

A.4.2. Criação da Ouvidoria Estadual de Conflitos Fundiários

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Movimentos de luta pela moradia	Mobilização social	Pouco poder político e econômico;	Pressão social pela instalação; Pressão social pela adoção de medidas de negociação nos conflitos;	Demandar além da pactuação possível pela ouvidoria;	Construir a proposta em parceria com os mesmos; Envolve-los ativamente nos processos de mediação;
Proprietários de terra	Influência política Poder econômico	constrangimento;	Reconhecendo o papel da ouvidoria; estando disponíveis para a mediação;	Indisponibilidade para a mediação;	Envolver o poder público estadual e municipais nas negociações, garantindo indenizações;
Poder judiciário	Decisões judiciais influência política;	Não produzem mobilização social	Articulando as comarcas para apoiarem as ações da ouvidoria;	Insistindo na judicialização dos conflitos fundiários;	Construir fluxos, pactuar e cumprir prazos nas negociações;

Nó Estratégico 5 - Fragilidade da defesa jurídica das famílias sem-teto

A.5.1. Criação de um Núcleo Especializado na Defensoria Pública Estadual

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Movimentos de luta pela moradia	Mobilização social	Pouco poder político e econômico;	Pressão social pela instalação;	Demandar além da atuação possível pelo núcleo;	Construir a proposta em parceria com os mesmos;
Proprietários de t-Terra	Influência política Poder econômico	Constrangimento;	Não pode	Questionar legalidade da medida;	Constrangimento público;
Defensoria pública	Exclusividade da defesa jurídica;	Corporativismo; funcionamento burocrático;	Garantindo o pleno funcionamento do núcleo;	Esvaziando o núcleo;	Dar apoio financeiro;

A.5.2. Ampliação progressiva do número de defensores públicos no Estado

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Movimentos de luta pela moradia	Mobilização social	Pouco poder político e econômico;	Pressão social pela ampliação;	Demandar além da progressividade possível;	Construir a proposta em parceria com os mesmos;
Proprietários de terra	Influência política Poder econômico	Constrangimento;	Não pode	Disputando recursos no orçamento público;	Constrangimento público;
Defensoria pública	Exclusividade da defesa jurídica;	Corporativismo; funcionamento burocrático;o	Buscando maior eficiência no trabalho dos defensores, facilitando a ampliação;	Designando novos defensores para reduzir o trabalho dos atuais sem ampliar atendimento; demandando privilégios similares aos do Judiciário e MP;	Dar apoio financeiro;

Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
<p>1. As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)? Especifique comentando a(s) ação(ões).</p>	<p>As ações propostas são claramente direcionadas para compor uma nova institucionalidade no que se refere ao tratamento dos conflitos fundiários urbanos, seja no campo da prevenção, com um esforço articulado de ações voltadas às famílias em situação de vulnerabilidade, seja no campo do aparelho policial, com a constituição de mecanismos específicos que atinjam causas do abuso de poder contra trabalhadores, seja no sistema de justiça, provocando uma nova forma de resolução de conflitos. Contudo, são medidas propostas, em um momento político extremamente adverso, no qual se empoderam os processos de repressão social, o que pode resultar a apropriação dos mecanismos criados para outra lógica, o que requer um processo de vigilância permanente, tanto pelo atual governo, mas principalmente dos movimentos sociais organizados. As propostas ora apresentadas sintetizam um acúmulo de reivindicações dos movimentos de luta pela moradia.</p>
<p>2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais? Especifique comentando a(s) ação(ões).</p>	<p>Os principais aspectos que podem prejudicar a proposta são de natureza política já que a proposta, se analisada no seu todo, se propõe a alterar uma lógica de tratamento da questão da luta pela moradia como assunto de polícia. São esperadas, neste sentido, profundas resistências, tanto por parte direta dos proprietários de terra e de suas entidades representativas, mas também de uma série de institucionalidades influenciadas ideologicamente por este setor, como o Sistema de Segurança Pública e Justiça. Do ponto de vista técnico, apresenta-se como um grande desafio a instituição de mecanismos que restrinjam a atuação irregular do policial em atividades de segurança privada, seja pela dificuldade de monitoramento, seja por se tratar de uma prática já consolidada. Esta relação incestuosa entre capital e polícia molda em grande escala o perfil reacionário hegemônico do profissional de segurança pública.</p>
<p>3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?</p>	<p>O projeto possui duas grandes limitações. A primeira de ordem institucional. O desafio de desjudicializar os conflitos fundiários não possui nenhum respaldo na legalidade vigente e, portanto, exigirá um grande esforço de articulação política institucional. A segunda limitação refere-se ao preço da escolha pelo caminho da mediação para o poder público. O modelo vigente, além de ocultar as contradições do sistema capitalista, desresponsabiliza o Estado em garantir a moradia como um direito. A proposta resultará em maior pressão em adoção de políticas habitacionais pelo poder público e, do ponto de vista político, essa articulação entre governo reformista e movimentos sociais deve estar muito bem pactuada, dada a limitação financeira, imposta pelo modelo neoliberal aos governos de garantirem a plena efetivação deste direito.</p>
<p>4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto? Especifique comentando a(s) ação(ões).</p>	<p>Além da demanda indireta habitacional gerada pelo projeto, já citada no item anterior, os principais desafios do projeto se referem a relação com duas categorias de servidores públicos. Mesmo as novas ações propostas para execução pelo Estado, como a criação de uma Ouvidoria e de um Batalhão específicos, ou da integração e territorialização de políticas públicas sócias, se concretizam muito mais por um esforço qualitativo de gestão, do que por novos investimentos. O desafio de qualificar financeiramente a atuação do profissional de segurança pública é oneroso, mas legítimo e pode ser construído a partir de uma nova pactuação de atuação. De qualquer maneira, o empoderamento recente desta categoria profissional, justificável pelo período de barbárie neoliberal, resultará de qualquer maneira em atendimento a suas reivindicações corporativas. Acredito que o desafio neste ponto é a capacidade de se antecipar e pautar, ao invés de ser pautado. Em relação à ampliação da Defensoria Pública, o corporativismo deve ser encarado de uma outra forma. Apesar de ser uma instituição voltada às classes subalternas, as Defensorias Públicas surgem e se consolidam com a lógica elitista do sistema justiça: pouco compromisso com o povo, escalas de trabalho reduzidas e a defesa progressiva de privilégios, tendo sempre como referência o Poder Judiciário e o Ministério Público. A ampliação da Defensoria Pública está diretamente ligada a uma reformulação radical de sua institucionalidade. Neste sentido, esta seria a ação de maior dificuldade de implementação.</p>
<p>5. De forma geral, a equipe avalia que as ações são viáveis e podem efetivamente solucionar o problema escolhido?</p>	<p>A elaboração de um projeto implica no estabelecimento de metas e na compreensão da dificuldade de atingi-las. O conjunto de ações propostas estão bem construídas porque atingem o problema em toda sua complexidade. Em se tratando de um conjunto de ações de natureza anti-hegemônica, os resultados esperados são parciais: elas não serão plenamente viabilizadas e, mesmo se o fossem, não resolveriam plenamente o problema enfrentado, dado que tratamos aqui de uma questão estrutural do sistema capitalista: o direito de propriedade. Contudo as ações propostas constituem-se em um guia necessário para um governo que se propõe reformista.</p>

Considerações finais

o problema escolhido pela equipe as “Remoções violentas das ocupações urbanas pelas forças policiais”, relaciona-se com algumas das principais características do Estado Herdado e do seu compromisso histórico em atender as demandas da classe proprietária. O objeto direto do problema apontado é a propriedade privada, elemento definidor do modo de produção capitalista, e a utilização do aparato estatal repressivo para manutenção dessa propriedade, evidenciando de forma muito clara o papel atribuído ao Estado no capitalismo.

A atuação do Estado nesses casos desconsidera mesmo as limitações ao direito de propriedade conquistadas com a Constituição Federal de 1988. A Carta Magna, ao mesmo tempo que garante o direito de propriedade, determina que essa deve cumprir alguma função social ou econômica. Como várias conquistas populares inscritas na Constituição Federal de 1988, o conceito de função social da propriedade foi sendo progressivamente restrito e dificultado, seja através da própria regulamentação infraconstitucional atribuída pelo Poder Legislativo, seja pelas interpretações a este conceito jurídico, formuladas e consolidadas no âmbito do Poder Judiciário. Mesmo algumas conquistas como a Lei da Desapropriação para Fins de Reforma Agrária e o Estatuto das Cidades possuem alcance restrito e dependente da atuação do poder público federal ou municipal.

Vale colocar outro aspecto relacionado às ocupações urbanas, ou seja, no Estado Herdado as políticas públicas são “antissociais e antieconômicas” (DAGNINO, 2017, P.01), atendem o interesse privado do capital; dessa forma as ocupações urbanas decorrem da ausência de moradia. A partir de 1964, foi elaborada no Brasil uma política pública de habitação, porém, equivocada pois, foi criado o Sistema Federal de Habitação, organizado para dar subsídios indiretos, contudo, foi incipiente.

De 1964 à 1995, a política habitacional brasileira sofreu vários impactos decorrentes da política econômica, que penalizaram a classe trabalhadora, principalmente aos que não tinham acesso a moradia, tendo ocorrido uma descontinuidade, não tendo sido reelaborada a política habitacional. (FONSECA & FAGNANI, 2013).

De 1995 a 2003, a política de habitação mudou suas diretrizes e entrou-se na carta de crédito, ou seja, financiamento por intermédio da Caixa Econômica Federal, mas sem alcançar o público onde o *déficit* habitacional era maior; já de 2004 a 2012 ocorria no país uma estabilidade macroeconômica, aumento do acesso ao emprego e renda. Nessa conjuntura, ocorreu uma mudança no sistema habitacional brasileiro, a partir daí foi modificado o enfoque da política pública de habitação; assim, elaboraram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com o direcionamento para a população de baixa renda.

Essa forma de política pública habitacional supracitada, desenvolvida de 2004 a 2015 no Brasil, propiciou acesso a milhares de brasileiros, uma vez que, segundo Fonseca & Fagnani (2013) foi gerado um subsídio direto para as famílias da classe subalterna, já que estas se enquadram em renda financeira de até três salários mínimos. Vale referir que essa política teve como base o Programa Minha Casa Minha Vida que, na sua primeira etapa, alcançou um milhão de famílias.

Percebemos que as ocupações urbanas ainda ocorrem no Brasil, pois não universalizamos o direito à habitação, ou seja, mesmo com o governo progressista de 2004 a 2015, que mudou o paradigma da política social de habitação, que pela primeira vez subsidiou a habitação de forma direta às famílias, houve um *déficit* deixado pelo Estado Herdado que deve ser suprimido no que concerne ao direito à habitação, o qual, de acordo com Fonseca & Fagnani (2013), só será universalizado se desvincularmos o subsídio do crédito habitacional.

Em decorrência de não universalizarmos o direito à habitação, continuamos com as ocupações que, na maioria das vezes, as famílias são removidas de forma violenta pela força policial. Dessa forma, enfrentar esse problema é crucial para que possamos estabelecer uma perspectiva de esquerda, que vise atacar as causas do problema “desatar nós estratégicos elaborando as ações (soluções alternativas)” (DAGNINO, 2017, p.2).

Não podemos reduzir o *déficit* habitacional no Brasil já que se trata de um problema estrutural, mas nos propusemos, com a MDP, MEP e MAP, neste trabalho enfrentar o problema das “Remoções violentas das

ocupações urbanas pelas forças policiais”, compreendendo seu contexto e reduzindo a violência e montando estratégias para questões de entorno e conjunturais que pudemos alterar, conforme fica demonstrado nas análises apresentadas.

Empregamos os MDP, MEP e MAP, e percebemos que é possível desatar os nós estratégicos e a partir deles desenvolver ações para solucionar o problema, bem como desenvolvemos, conforme Dagnino (2017, p. 02): “uma excessiva confiança na possibilidade de que as políticas públicas de esquerda possam resolver os problemas abordados”.

Referências

- BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos?* Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecci, 2014.
- BRASIL Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 jan. 2017.
- COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou benesse?. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 124, p. 665-677, Dec. 2015. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010166282015000400665&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 jan. 2017.
- CRUZ, Lucas Mendes Coelho. *Considerações acerca da função social da propriedade*. Disponível em: lucasmccruz.jusbrasil.com.br/artigos/241914011/consideracoes-acerca-da-funcao-social-da-propriedade.>, 2017. Acesso em: 11 jan. 2017.
- DAGNINO, Renato (Org.). *Gestão Estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas: Alínea, 2014.
- DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula; COSTA, Greiner. *Gestão Estratégica Pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. Vol. 02.

GONÇALVES, Gabriella Vieira Oliveira; BRITO, Lany Cristina Silva; FIGUEIRA, Yasmin Von Glehn Santos (Orgs.). *IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015.

KHAIR, Amir. *A questão Fiscal e o papel do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

MORAES, Regin-NOTÍCIAS sobre as ocupações em Fortaleza. Disponível em: <<http://mobile.opovo.com.br/app/fortaleza/2016/03/protesto-por-moradia-percorre-ruas-de-fortaleza-na-manha-desta-quarta-feira.shtml>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

O'DONNELL, Guillermo. Anotações para uma teoria do estado. Disponível em: <blooosfero.cc/articles/.../ODONNELL__Anotações_para_uma_Teoria_do_Estado.p>. 2010. Acesso em: 17 fev. 2017.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. O impensável aconteceu: o Estado voltou a ser a solução. *Carta Maior*, 2008.

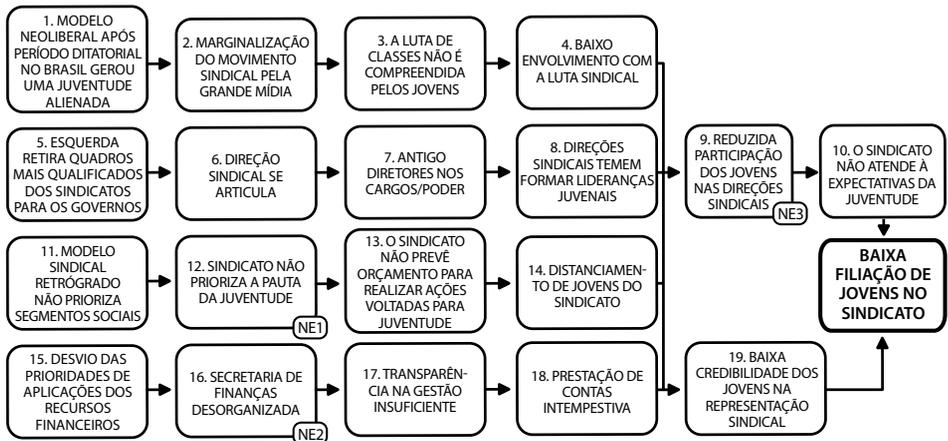
CAPÍTULO VIII

BAIXA FILIAÇÃO DE JOVENS NO SINDICATO

Fabio Rosa Moreira Silveira
Genario Azevedo
GlaydsonAntonio Rodrigues Mota
Marília Gomes
Marne Thereza de Lisieux Silva e Lima
Orientadora: Nagela Raposo Alves

Fluxograma explicativo do problema

Ator: Nova Direção Sindical



Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos

Aumentar a filiação e ampliar a participação de jovens na luta sindical constitui um dos principais desafios enfrentados pelo movimento sindical atualmente. Conforme aponta Anderson Campos (2012), desde quando se iniciou a reversão do quadro negativo do mercado de trabalho brasileiro, em 2003,

verificou-se uma recuperação nas taxas de sindicalização no país, entretanto, o mesmo não ocorreu com o segmento jovem desse mercado, o qual permaneceu com sua taxa de sindicalização estagnada. Considerando esta observação apresentada por Campos bem como a constatação realizada pela própria direção dos sindicatos na prática, é importante atentar para as implicações desse fenômeno social na capacidade de renovação, mobilização e pressão social das organizações sindicais e do movimento sindical no Brasil como um todo.

Nesse sentido, é fundamental compreender que a aproximação dos sindicatos da nova geração de trabalhadores e trabalhadoras é, nos tempos hodiernos, crucial para o objetivo de recuperação do poder político das organizações sindicais, bem como para permitir a necessária renovação e continuidade de conquistas trabalhistas e sociais para a classe trabalhadora. Ao discutir sobre a baixa participação e filiação de jovens nos sindicatos em “Juventude e Ação Sindical: Crítica ao trabalho indecente”, Anderson Campos (2010, p. 122) pontua que “as dificuldades para instigar a participação de jovens trabalhadores/as nas ações coletivas já não eram pequenas. Agora, ganham maiores dimensões e podem provocar o próprio questionamento do atual perfil organizacional dos sindicatos. De outra forma, podem servir de questionamento sobre o papel desempenhado pelas direções políticas de tais entidades”. Isto é, o problema da baixa sindicalização da juventude trabalhadora, que ora abordamos, possui notória relação com a forma e estrutura como os sindicatos estão organizados – sendo este nosso enfoque no decorrer do presente trabalho. Porém, para além desse aspecto organizacional/institucional, compreende-se que o problema levantado também é reflexo do atual contexto do mercado de trabalho, marcado profundamente pela flexibilização – e, precisamente, pela perniciosa fragmentação decorrente do processo de terceirização e pela dispersão física dos trabalhadores, como resultado dos avanços tecnológicos e mudanças sociais que permitem a realização do trabalho virtualmente. Conforme destaca Queiroz (2010, p. 64), “isso dificulta a mobilização e a reunião em assembleia, motivo pelo qual deve-se buscar novas formas de contato e deliberação com a participação dos trabalhadores”.

Assim, uma atuação focada – que tenha como cerne a contextualização da problemática levantada – para mudar esta situação é de fundamental importância para o sindicato e constitui um problema estratégico a ser enfren-

tado pelos gestores públicos e/ou sociais de esquerda, tendo em vista que a baixa filiação de jovens no sindicato pode implicar no enfraquecimento da capacidade de articulação e mobilização social e política da nova geração da classe trabalhadora – pondo em risco todo um projeto de sociedade (mais justa, solidária, digna e igualitária), precisamente ante ao atual sistema capitalista vigente, em que o avanço do processo de globalização, neoliberalismo e a internacionalização do trabalho acentuam ainda mais a necessidade de altivez e resistência do movimento sindical – estando, nesse contexto, a inclusão de jovens e mulheres, por exemplo, no centro desse desafio. Por este motivo, entendemos que o equacionamento do problema da baixa filiação de jovens no sindicato é relevante não somente pela necessidade de renovação dos integrantes do sindicato e sua própria oxigenação, mas também como uma forma de possibilitar que a organização acompanhe a evolução social e tecnológica em curso e aglutine novas forças para o fortalecimento do seu poder político na sociedade brasileira; para além da questão da inclusão social de um grupo ainda tão marginalizado na sociedade, principalmente quando fazemos o recorte da juventude negra, pobre e periférica.

Ademais, ainda no que diz respeito à correlação do problema abordado com os temas tratados no decorrer do curso, identificamos que, *a priori*, a análise e equacionamento da baixa filiação de jovens no sindicato consistem em questão chave para engendrar o processo de transição do “Estado Herdado” em direção ao “Estado Necessário”, na medida em que visa superar entraves impostos à ampliação da participação popular, à radicalização da democracia e à formação política e empoderamento de jovens enquanto cidadãos ativos no âmbito da organização sindical. Além disso, verificamos que o tema em questão ainda possui relação e é impactado pela configuração do monopólio dos grandes meios de comunicação no Brasil –sendo permeado e sofrendo implicações decorrentes da constante manipulação midiática, a qual, cotidianamente, marginaliza os movimentos sociais – e especificamente o movimento sindical -; o que reforça o aprofundamento do afastamento de jovens do debate e participação política e, precisamente, de espaços políticos legítimos como os sindicatos. Por fim, pontuamos ainda que a abordagem dessa temática constitui elemento importante para pensar/compreender a atual crise pela qual passa a democracia brasileira e o projeto

político de esquerda no Brasil. Não obstante todo o cenário de adversidade que vivenciamos, está cada vez mais claro que a construção de outro mundo, outra realidade, só será possível com a participação ativa de jovens e mulheres na formação de um projeto alternativo.

Tendo em vista estas considerações, no intuito de equacionar adequadamente o problema da “Baixa filiação de jovens no sindicato” e em cumprimento ao procedimento estabelecido na Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP), construímos o fluxograma explicativo, o qual está composto por vinte nós explicativos com o fito de descrever a realidade constatada pela nova direção do sindicato.

Na primeira cadeia causal do fluxograma buscamos pontuar que a problemática abordada é conformada pelo modelo neoliberal instaurado após o período ditatorial no Brasil, que fora se consolidando sob um pernicioso processo de manipulação midiática, que, por sua vez acarretou – dentre tantos outros efeitos nefastos – na configuração de uma geração de jovens alheios à participação e engajamento político e, especificamente, apático com relação à luta de classe e à importância de se organizar em torno do movimento sindical. Em seguida, na segunda cadeia causal, destacamos o fato de que os governos de esquerda – quando chegam ao poder – tendem a retirar do quadro dos movimentos sociais o pessoal mais qualificado e articulado para compor sua gestão; o que faz com que se configure um *déficit* de pessoal qualificado na direção dos sindicatos – sendo, portanto, necessária a constante realização de formação política no âmbito dos movimentos sociais. Na quarta cadeia causal, enfatizamos a pouca priorização dada pelas organizações sindicais aos segmentos sociais mais vulneráveis, tal como a juventude, os quais são bruscamente afetados pela precarização das condições de trabalho no atual sistema capitalista, porém, não recebem a devida atenção e enfoque por parte desses sindicatos. E, ao final, na quarta e última cadeia causal, levantamos a questão do sindicato não priorizar a organização dos recursos financeiros, trazendo como efeito a configuração da baixa credibilidade dos jovens na representação sindical – consolidando, assim, o seu distanciamento e desinteresse para com a luta sindical.

Ante a disposição dessas cadeias causais, por conseguinte, três Nós Estratégicos foram escolhidos: “Sindicato não prioriza a pauta de juventu-

de”; “Secretaria de Finanças desorganizada” e “Reduzida participação dos jovens nas decisões”. Ambos os Nós Estratégicos atendem aos requisitos colocados pela MDP quanto à sua caracterização, uma vez que “se resolvido ou ‘desatado’, terá alto impacto no equacionamento do problema; o ator que declara o problema deve poder atuar sobre ele (possuir governabilidade); seu equacionamento não deve implicar um desgaste político excessivo para o ator” (DAGNINO; ARCOVERDE; GREINER, 2016, p. 153).

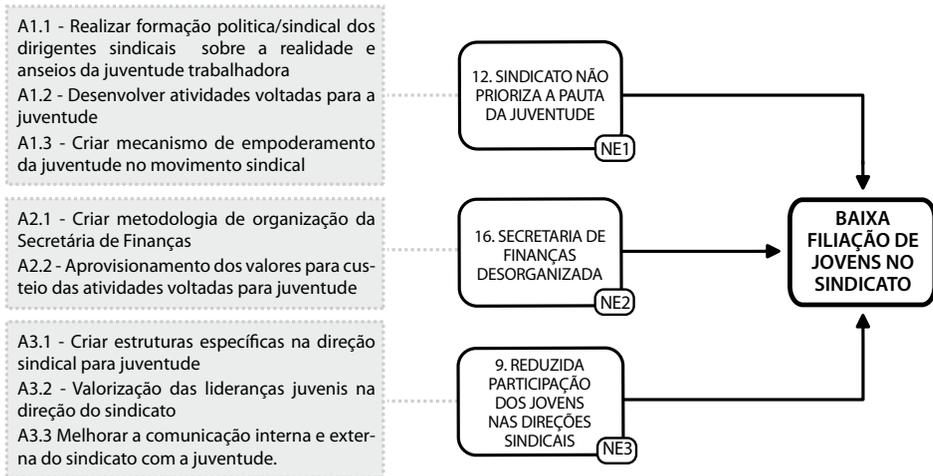
A constatação de que a pauta da juventude não é priorizada pelo sindicato conforma o primeiro nó estratégico do fluxograma, que é assim colocado porque se percebe que não há um compromisso efetivo da direção do sindicato com a pauta da juventude; o que faz com que as ações voltadas para juventude sejam escassas ou inexistentes dentro do sindicato, em razão da falta de previsão orçamentária para atender a realização de eventos e ações voltadas para os jovens – fomentando, assim, o distanciamento de jovens da organização sindical. Legitimar o tema “juventude” no movimento sindical é crucial para que os sindicatos assumam as lutas da juventude brasileira – como a precarização do trabalho, a dificuldade de conciliação de estudo com a longa jornada de trabalho e os debates progressistas que afetam diretamente a vida dos jovens – com sentido estratégico e de disputa de hegemonia política na sociedade brasileira.

O segundo nó estratégico, por sua vez, aponta o fato da Secretaria de Finança ser desorganizada, o que faz com que a transparência da gestão seja insuficiente e a prestação de contas seja intempestiva; aprofundando ainda mais o aumento da desconfiança e descrédito dos jovens na organização sindical.

Por fim, elencamos a “reduzida participação de jovens nas direções sindicais” como terceiro nó estratégico, tendo em vista que, como resultado da ausência de políticas focadas na formação de lideranças jovens dentro do sindicato e como reflexo da perniciosa cultura de manutenção/perpetuação de antigos diretores (sem uma política de renovação desses quadros), conforma-se um contexto de pouca representação jovem nos cargos de direção do sindicato e, portanto, de não atendimento das expectativas da juventude sindicalizada – o que, ao final, vai consolidar o estado de profunda indiferença e apatia dos jovens filiados em se engajar ativamente na política

sindical, bem como, consolida-se a visão de que o sindicato é um espaço político hostil à participação da juventude – aprofundando o desinteresse do jovem trabalhador em buscar se organizar em torno do sindicato.

Árvore do problema



3.1 Nós estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 - Sindicato não prioriza pauta da juventude	A1.1 Realizar formação política/sindical dos dirigentes sindicais sobre a realidade e anseios da juventude trabalhadora A1.2 Desenvolver atividades voltadas para a juventude A1.3 Criar mecanismo de empoderamento da juventude no movimento sindical	Adequação do diálogo para faixa etária Ampliação da consciência política/sindical da juventude
NE2 - Secretaria de Finanças desorganizada	A2.1 Criar metodologia de organização da Secretária de Finanças A2.2 Aprovisionamento dos valores para custeio das atividades voltadas para juventude	Organização dos recursos financeiros Cumprimento da agenda de formação e cultural da juventude
NE3 - Reduzida participação dos jovens na direção sindical	A3.1 Criar estruturas específicas na direção sindical para juventude A3.2 Valorização das lideranças juvenis na direção do sindicato A3.3 Melhorar a comunicação interna e externa do sindicato com a juventude.	Contemplar pauta da juventude Ampliar atuação dos jovens na luta sindical

Plano de ação

NE 1 – Sindicato não prioriza pauta da juventude

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A1.1 Realizar formação política/sindical dos dirigentes sindicais sobre a realidade e anseios da juventude trabalhadora	Criar calendário com ciclos de palestras e debates sobre a conjuntura política e econômica e seus impactos para a juventude no cenário atual; Promover cursos demandados pela juventude sindicalizada	Sala, facilitadores, papel, caneta, microfone, retroprojetor, computador, telefone	01/06/2017 - Continuação Bimestral	Diretor de formação do sindicato
A1.2 Desenvolver atividades voltadas para a juventude	Realizar pesquisa sobre temas e anseios dos jovens sindicalizados; demandar a inclusão de jovens na organização de atividades desenvolvidas pelo sindicato; articular com a secretaria de finanças e diretoria a destinação de verbas para tais ações	Conhecimento da pauta, reconhecimento de sua importância pela diretoria e verba para o desenvolvimento.	01/07/2017 - 31/08/2017	Secretário (a) / responsável de juventude
A1.3 Criar mecanismo de empoderamento da juventude no movimento sindical	Deliberar e orientar aos jovens responsabilidades e desenvolvimento de atividades.	Humano: Liderança jovem capacitada e orientação dos dirigentes mais experientes.	01/05/2017 - 31/07/2017	Presidente do sindicato

NE2 – Secretaria de Finanças desorganizada

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A2.1 Criar metodologia de organização da secretaria de finanças	Organizar entradas e saídas dos recursos financeiros, criando metas e lista de prioridades e recursos disponíveis.	Sistemas bancários, banco de dados do sindicato, planilhas, computador, internet	01/04/2017 - Final de cada mês	Diretor financeiro do sindicato
A2.2 Aprovisionamento dos valores para custeio das atividades voltadas para juventude	Reservar recursos necessários, aprovados na previsão orçamentária ou pela direção sindical para o desenvolvimento das atividades voltadas para juventude.	Organização das finanças.	Imediato após a aprovação - final de cada ano	Secretaria financeira do sindicato

NE3 – Reduzida participação de jovens nas direções sindicais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A3.1 Criar estruturas específicas na direção sindical para a juventude	Estabelecer no estatuto da entidade e deliberar a criação das estruturas voltada para a juventude.	Diálogo e entendimento da diretoria, registro em estatuto, ata ou regulamento interno.	01/06/2017 a 30/09/2017	Presidente do sindicato
A3.2 Valorização da liderança juvenil na direção do sindicato	Reconhecimento da direção sindical do potencial e capacidade de articulação e mobilização das lideranças jovens	Humano: Liderança jovem capacitada, diálogo e entendimento da diretoria	01/06/2017 - Ação continuada	Presidente do sindicato
A3.3 Melhorar a comunicação interna e externa do sindicato com a juventude	Aprofundar entendimento das demandas da juventude trabalhadora e inserir jovens no setor-diretoria de comunicação.	Utilização das mídias alternativas, internet, computador, celular	01/06/2017 - Ação continuada	Diretor de comunicação do sindicato

Análise de atores

Ação 1.1 – Realizar formação política/sindical dos dirigentes sindicais sobre a realidade e anseios da juventude trabalhadora

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Diretoria de formação do sindicato	Calendário de formações	Resistência da direção sindical	Determinando prazos para realização das formações	Não priorizando a realização de formações	Acompanhar e cobrar execução das deliberações de formações

Ação 1.2 – Desenvolver atividades voltadas para a juventude

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Secretário(a) responsável de juventude	Atividades para juventude	Resistência da funcionalidade dos espaços	Apoiar as ações desenvolvidas para juventude	Dificultando o desenvolvimento das atividades voltadas para a juventude	Cobrar execução da pauta de juventude

Ação 1.3 – Criar mecanismo de empoderamento da juventude no movimento sindical

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Presidente do sindicato	Administração do sindicato	Resistência da direção sindical	Criar condições e orientar a participação da juventude nos espaços de debates e decisões	Usar os jovens como massa de manobra	Indicar jovens nos cargos de decisões do sindicato

Ação 2.1 – Criar metodologia de organização da Secretária de Finanças

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Diretor financeiro (a) do sindicato	Recurso financeiro do sindicato	Desinteresse e incompreensão da pauta de juventude	Priorizando o recurso para execução da pauta de juventude	Menosprezar ações voltadas para juventude	Acompanhar aprovisionamentos e aplicações do recurso financeiro

Ação 2.2 – Aprovisionamento dos valores para custeio das atividades voltadas para juventude

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Secretária financeira do sindicato	Recurso financeiro do sindicato	Desinteresse e incompreensão da pauta de juventude	Priorizando o recurso para execução da pauta de juventude	Menosprezar ações voltadas para juventude	Acompanhar aprovisionamentos e aplicações do recurso financeiro

Ação 3.1 – Criar secretaria de juventude

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Presidente do sindicato	Administração do sindicato	Resistência dos antigos dirigentes	Reconhecendo a importância da juventude no sindicato	Dificultando a criação da Secretaria de juventude	Demonstrar a atuação e resultados das secretarias de outros sindicatos

Ação 3.2 – Valorização das lideranças juvenis na direção do sindicato

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A2 Presidente do sindicato	Administração do sindicato	Desinteresse da direção sindical	Apoiar as ações desenvolvidas para juventude	Impedindo ações para a juventude	Mostrar resultados obtidos e impactos positivos alcançados pela secretaria

Ação 3.3 – Melhorar a comunicação interna e externa do sindicato com a juventude

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Diretor de comunicação do sindicato	Comunicação do sindicato	Resistência da direção sindical	Promovendo a inserção de jovens na equipe/ diretoria de comunicação	Não permitindo mudanças na comunicação	Demonstrar a necessidade de adequação da comunicação conforme público-alvo.

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)? Especifique comentando a(s) ação(ões).	É possível que as ações estabelecidas para o equacionamento dos Nós Estratégicos possam gerar implicações de efeito social, na medida em que identificamos que a ação de "aprovisionamento de valores para custeio de atividades voltadas para juventude" pode levantar questionamentos internos sobre a importância da destinação de recursos para este segmento/pauta; causando, assim, certa "tensão social" dentro do sindicato – precisamente entre o segmento mais progressista (e jovens que defendem mais espaço e poder dentro do sindicato) e os antigos/atuais membros conservadores na direção – que tendem a defender a manutenção <i>status quo</i> -; constatando-se, assim, a instauração de um possível conflito de interesse.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais? Especifique comentando a(s) ação(ões).	A ação de "valorização da liderança juvenil nas direções sindicais", embora de grande relevância para equacionar o problema da baixa filiação de jovens no sindicato, pode trazer um efeito negativo de cunho político, caso o quadro mais conservador (formado pelos atuais/velhos dirigentes sindicais) sintam-se "ameaçados" com a tendência de renovação na direção do sindicato; o que pode causar certo "racha" dentro da organização, gerando uma divisão e fragmentação/rivalidade (entre os jovens e o quadro conservador do sindicato) que não favorecerá a atuação e luta do sindicato como um todo.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para corrigir?	A possível falta de apoio político ao plano por parte de um setor mais conservador dentro do sindicato, assim como, a possibilidade de tensionamento que a resistência conservadora pode gerar. Para superar isso, é preciso que a importância da juventude para a própria existência e manutenção do movimento sindical seja de pleno (re)conhecimento de todos, portanto, seria necessário reforçar/trabalhar bem o recurso cognitivo – consubstanciado pela capacidade de formar opinião favorável ao protagonismo jovem – dentro do sindicato.
4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto? Especifique comentando a(s) ação(ões).	É possível haver limitação de pessoal capacitado e hábil para articular e mobilizar a contento todo o plano de ação, precisamente no que se refere às ações de "valorização da juventude" e "melhoria da comunicação interna e externa do sindicato com a juventude".
5. De forma geral, a equipe avalia que as ações são viáveis e podem efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim, uma vez que os Nós Estratégicos e as ações definidas têm por objetivo atacar os principais pontos que conformam e fortalecem o contexto de baixa filiação dos jovens no sindicato. Além disso, os atores e responsáveis estabelecidos possuem competência e capacidade para atuar sobre as questões suscitadas.

Considerações finais

Buscando evidenciar a importância do papel da juventude para o fortalecimento e oxigenação das organizações sindicais, o presente trabalho teve como escopo a construção de um plano estratégico de ações focadas que visam o equacionamento do problema consubstanciado na "baixa filiação de jovens no sindicato".

Para tanto, em consonância com a metodologia ensinada no decorrer do Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Políticas Públicas, inicialmente, fora construído o fluxograma explicativo do problema – resultado da discussão realizada pela equipe acerca do problema levantado. Em sequência, foram definidos os nós estratégicos que indicavam onde a ação focada da direção do sindicato (ator que declarou o problema) deveria incidir, bem como se estabeleceu uma árvore do problema, contendo as ações a serem desenvolvidas. Após a construção do detalhamento das ações, passou-se para análise dos atores diretamente envolvidos no plano

de ação e, em seguida, foi realizada a análise de riscos e fragilidades do plano de ação desenvolvido.

O trabalho aqui delineado teve como norte orientador as prescrições elencadas na Metodologia de Diagnóstico de Problemas, Metodologia de Equacionamento de Problemas e Metodologia de Análise de Políticas, com o fito de abordar adequadamente e, em conformidade com os preceitos da gestão estratégica pública, o problema da baixa filiação de jovens no sindicato, cuja temática e suas implicações é de fundamental importância para gestão pública e social de esquerda, tendo em vista a relevância do movimento social, especificamente o sindical, para concretude da resistência social e popular ao projeto neoliberal vigente e para garantia de direitos e conquistas à classe trabalhadora no atual sistema capitalista.

Ante o exposto, considerando a leitura da literatura acadêmica sobre a temática e a partir das discussões e análises desenvolvidas pelos membros da equipe, concluímos que o equacionamento do problema da baixa filiação da juventude no sindicato é plenamente possível de ser abordado a contento pela nova direção do sindicato a partir do plano estratégico de ação elaborado. Ademais, tal atuação constitui medida estratégica a ser tomada pela gestão do sindicato, tendo em vista a importância da juventude para o fortalecimento do poder político da organização sindical e sua capacidade de mobilização popular para galgar conquistas sociais e trabalhistas na atual conjuntura.

Referências

CAMPOS, Anderson. *Juventude e ação sindical: crítica ao trabalho indecente*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2010. Disponível em: <http://www.sinpro-rio.org.br/download/arquivos/juventude_e_acao_sindical.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2017.

_____. *Juventude trabalhadora: algumas razões para a não sindicalização*. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/15773/8632>>. Acesso em: 17 fev. 2017a.

DAGNINO, Renato; ARCOVERDE, Paula; GREINER, Costa. *Gestão Es-*

tratégica Pública. Organizadores: Renato Dagnino, Paula Arcoverde Cavalcanti, Greiner. Costa. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. Disponível em: <http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_1473.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2017.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Para que serve e o que faz o movimento sindical*. Disponível em: <<http://www.siemaco.org.br/diap.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2017

CAPÍTULO IX

PRECARIEDADE DO ACESSO AOS MEDICAMENTOS DA ATENÇÃO BÁSICA PELA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ

Divino Donizeti Borges Nogueira
Francisco Ielano Vasconcelos Mesquita
Igor Pinheiro Guedes
Marize Girão Dos Santos
Orientadora: Tereza Suely Brito Dantas de Moura

Introdução

A saúde, conforme compreensão universal é um direito natural de toda pessoa, não estando condicionada a idade, sexo, raça, nível socioeconômico ou restrições de qualquer espécie. Além disso, a saúde de uma coletividade é componente importante do seu desenvolvimento, portanto, proporcioná-la e preservá-la é responsabilidade política, ética e humanitária para os países e seus governos.

No Brasil, a saúde como direito de todos e dever do Estado, está garantida na Constituição Federal de 1988 e traduz um ganho significativo conquistado pela população brasileira. Não obstante os avanços, muito há ainda a ser implementado para que ocorra a necessária melhoria no perfil de saúde da população.

A saúde de uma população não depende apenas dos serviços e do uso dos medicamentos. Entretanto, é inegável sua contribuição e a importância do medicamento. Como uma ação de saúde pública é parte integrante do sistema, a assistência farmacêutica é determinante para a resolubilidade da atenção e dos serviços em saúde e envolve a alocação de grandes volumes de recursos públicos (BRASIL, 2007).

Sendo o medicamento um instrumento crítico no diagnóstico, prevenção, cura das doenças ou alívio dos seus sintomas, dificilmente outro fator

isolado terá no âmbito dos serviços de saúde, maior resolutividade que o mesmo. Não será exagerado afirmar que, sem medicamentos, o potencial de melhoria dos indicadores de saúde da assistência médico-sanitária fica seriamente comprometido.

Esse estudo, realizado no enfoque da gestão estratégica pública, utiliza o conjunto formado pelos instrumentos metodológicos-operacionais (Metodologia de Diagnóstico de Problemas – MDP, Metodologia de Equacionamento de Problema – MEP e Metodologia de Análise de Políticas-MAP) tendo identificado na “precariedade do acesso aos medicamentos da atenção básica pela população dos municípios do estado do Ceará” um problema que traz grande sofrimento para a população usuária do SUS, não somente dos municípios cearenses, mas na ampla maioria dos municípios brasileiros, que necessita desses medicamentos para resolver seus problemas de saúde, e que demanda por uma gestão governamental que os tornem acessíveis.

Fundamentação teórica

o Brasil tem um território de mais 8,5 milhões de quilômetros quadrados, com uma população superior a 200 milhões de habitantes. E embora tenhamos unidade linguística, somos detentor de uma grande e salutar diversidade cultural.

É ainda marcado por grandes desigualdades econômicas e sociais e, por desequilíbrios regionais injustificáveis, uma vez que somos uma república e a 8ª economia mundial.

Somos uma jovem república, um país em desenvolvimento, que em sua história sempre alternou períodos de imposição e ditadura, com espaços de exercícios da democracia.

As políticas e as instituições de saúde exerceram um papel histórico incontestável para a formação e estabilização da ordem socioeconômica brasileira, tendo contribuído para determinar características do modelo sociopolítico brasileiro, tais como a tendência à concentração do poder e à exclusão das classes populares do circuito de decisões econômicas, políticas e culturais do país.

Políticas configuram decisões de caráter geral que apontam os rumos e as linhas estratégicas de atuação de uma determinada gestão. Devem ser expressas de modo a tornar públicas e claras as intenções do governo, permitindo o acesso da população à discussão de suas propostas. Têm ainda a função de servir como orientadoras da ação do governo, contribuindo para minorar os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializar os recursos disponíveis (BRASIL, 1999).

O papel das políticas pode ser percebido e analisado ao longo dos períodos que assinalaram as principais conjunturas da história do Brasil, desde a proclamação da República, até o restabelecimento a partir de 1982 dos direitos políticos e civis, cassados no pós-64, passando pela transição democrática na Nova República encerrada em 1990 (Luz, 1991), e mais recentemente nos governos do Partido dos Trabalhadores, com a expansão das políticas públicas de acesso à saúde, à educação, ao emprego e à renda, à moradia, à mobilidade urbana, à previdência social, entre outras.

O sistema de saúde brasileiro vem sendo construído no embate político, ideológico e tecnológico entre os diversos atores sociais em situação, de acordo com as demandas macroeconômicas e os valores hegemônicos, em cada período (MENDES, 2001).

E, foi justamente no enfrentamento ao último período de governo ditatorial, com suas políticas sociais de caráter compensatório que buscava controlar a acumulação da pobreza para não pôr em risco a acumulação de riquezas, com os problemas sociais sendo considerados “carências” que se construíram, através da mobilização social diversa, as bases para a organização do maior e mais abrangente sistema de saúde pública do planeta, o nosso Sistema Único de Saúde (SUS).

Enquanto aqui no Brasil se intensificavam os movimentos sociais de participação e percepção social da saúde como direito de cidadania, no cenário internacional surgia a proposta de atenção primária como estratégia para resolver os problemas de saúde de maior parte da população, em contraposição ao modelo de atenção “flexneriano”, tradicionalmente adotado pelos serviços de saúde.

Em 1986 acontece em Brasília a VIII Conferência Nacional de Saúde que, para além da sistematização das diretrizes e princípios da reforma

sanitária, foi um evento singular nas políticas sociais do Brasil, tanto por seu caráter democrático, quanto pelos seus desdobramentos, uma vez que influiu decisivamente em dois importantes processos concomitantemente: a implantação do Sistema Único e Descentralizado de Saúde – SUDS, e a elaboração da nova Constituição Federal.

A Constituição de 1988, incorporando os princípios da reforma sanitária, define saúde como resultante de políticas sociais e econômicas, como direito de cidadania e dever do Estado, como parte da seguridade social e cujas ações e serviços devem ser providos por um sistema único de saúde. Assim, o SUS foi instituído a partir do SUDS, visando à implementação de um modelo de atenção à saúde pactuado pela integralidade e pela capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência (BRASIL, 1988)

Com a universalização do direito à saúde prevista na Constituição de 1988, o acesso aos serviços do sistema público passou a ser possível tanto ao trabalhador de “carteira assinada” como ao “indigente”. Antes dessa inovação trazida com a CF/88, somente os trabalhadores registrados e contribuintes da previdência social, na ativa ou aposentados e seus dependentes, tinham o direito de acesso aos serviços do antigo Inamps.

Decorridas quase três décadas desde a sua instituição, o SUS, por suas características próprias, permanece em construção. E apesar do avanço na implantação e estruturação dos serviços públicos de saúde, com sua ampla rede de atendimentos aos usuários espalhados por todo país, o que tem ampliado o acesso a serviços e produtos para a saúde em diferentes níveis de complexidade a todos os cidadãos e cidadãs indistintamente, o nosso SUS, apresenta ainda deficiências no cumprimento de sua missão. Mas, sobretudo, pela capacidade de democratizar os espaços de saúde é que, recorrentemente o SUS é alvo de críticas e exacerbação das deficiências nos espaços midiáticos, sobretudo na chamada “grande mídia”, sempre a serviço do capital.

Ainda que não se tenha aqui a intenção de “demonizar o papel dos meios de comunicação” não há como negar que tais meios potencializam em escala geométrica os problemas do SUS e omitem sua relevância na vida das pessoas, independente da classe social a que pertençam.

A organização da atenção à saúde

Todos os países, especialmente aqueles em desenvolvimento, tem o objetivo comum de levar atenção à saúde para sua população. Essa exigência de satisfação das necessidades de saúde é, não somente daqueles que são capazes de reconhecê-las, demandar serviços e financiá-los mas, sobretudo, daqueles grupos à margem, total ou parcialmente, da atenção à saúde, por barreiras culturais, geográficas, econômicas e sociológicas. O direito à saúde, e não somente à cura de enfermidades significa além do desenvolvimento de condições para que se alcance esse direito e também o bem-estar, que garanta sua conservação, reconheça e atenda aos primeiros indícios de sua deterioração, proporcione os serviços necessários para a recuperação da função prejudicada e reabilite aqueles que sofrem as sequelas da enfermidade.

A moderna concepção de atenção primária à saúde surgiu no Reino Unido em 1920, a partir do Relatório Dawson (Lord Dawson of Penn, 1920), onde foi preconizada a organização do sistema de serviços de saúde em três níveis: os centros primários de atenção à saúde, os centros secundários e os hospitais de ensino. O documento descreve as funções de cada nível de atenção e as relações que deveriam existir entre eles. Essa proposta fundamentou a regionalização dos serviços e dos sistemas de saúde organizados em bases populacionais, tendo influenciado a organização desses sistemas em vários países do mundo (MENDES, 2002).

Em outubro de 1978, em Alma Ata, hoje capital da República do Cazaquistão (ex – República Socialista Soviética), estiveram reunidas delegações de 134 países, representantes da Organização das Nações Unidas e entidades não governamentais para a Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde. O relatório desse importante evento traz que “os cuidados primários são os principais meios para se alcançar, em todo o mundo, um nível aceitável de saúde num futuro previsível e que este nível precisa fazer parte do desenvolvimento social, e estar baseado no espírito da justiça”.

A partir de Alma Ata, as ações de caráter preventivo em saúde passaram a ser a estratégia dos organismos mundiais para o alcance daquela

que seria a meta dessa conferência, “Saúde para todos no ano 2000”, o que implicaria não apenas a luta pela eliminação da doença, mas a defesa da saúde em seu contexto social e economicamente mais amplo, ciente do que ela pode proporcionar ao desenvolvimento do país. Isso requer empenho político e social a fim de eliminar toda discriminação na defesa da saúde dos cidadãos, e ações dos gestores para proteger a população dos perigos que afetam a saúde, contra os quais os indivíduos sozinhos não têm defesa.

Entendem-se como cuidados primários de saúde: a educação em saúde; a promoção do suplemento alimentar e nutrição adequadas; a provisão de água de boa qualidade e saneamento básico; saúde materno-infantil incluindo o planejamento familiar; a imunização contra as principais doenças infecciosas; prevenção e controle de doenças endêmicas; tratamento adequado de doenças e lesões comuns, e ainda a promoção de saúde mental e provisionamento de medicamentos essenciais.

Esse nível básico de atenção – os cuidados primários – funciona como filtro entre a população geral e a atenção de saúde especializada (OMS, 2001).

A atenção primária à saúde como estratégia de organização do sistema de serviços de saúde é compreendida como uma forma singular de apropriar, recombina, reorganizar e reordenar todos os recursos do sistema para satisfazer às necessidades, demandas e representações da população, o que implica a articulação da atenção primária à saúde dentro de um sistema integrado de serviços de saúde (MENDES, 2001).

No nível da prevenção primária, evita-se que a doença ocorra. Na atenção secundária, a ação curativa também se reveste de aspectos profiláticos, através do diagnóstico precoce. Na prevenção terciária, na limitação do dano e na reabilitação, ainda se percebem ações curativas com características preventivas, evitando-se assim, danos maiores.

O SUS como espaço de saúde

A concepção do processo saúde-doença tem evoluído de uma maior vinculação com a doença e a morte (concepção negativa) até uma concepção mais ligada à qualidade de vida de uma população (concepção positiva). Evoluímos de um sistema que buscava curar a doença, para um

sistema que põe a saúde como centro. A saúde tende a se tornar projeto de vida (BRESCIANI, 2000).

No modelo de atenção “flexneriano”, tradicionalmente adotado pelos serviços de saúde, esta é entendida como ausência de doença, e a organização dos serviços objetiva disponibilizar à população serviços preventivos e curativos – reabilitadores acessíveis, sendo um modelo de atenção centrado na doença, na atenção médica especializada, baseado em tecnologias de alto custo e, portanto, extremamente excludente já que não é capaz de garantir os cuidados básicos de saúde à uma grande parcela da população.

Durante séculos a saúde foi um bem a ser adquirido e não um direito a ser exercido. O acesso restringia-se àqueles que podiam pagar pelos serviços e insumos, por serem detentores de maior poder aquisitivo. A maioria da população ficava à margem desses serviços e insumos.

A mudança dessa percepção fez com que ao longo do tempo fosse sendo fermentado e incorporado no seio da sociedade, a visão da saúde como um direito fundamental de todos e, por isso, exige para a organização e distribuição dos seus serviços e acesso aos insumos, uma ação coesa e sistemática do Estado.

Assim é que o SUS deve ser entendido, *a priori*, como uma “Política de Estado”, materialização de uma decisão adotada pelo Congresso Nacional Constituinte, de considerar a saúde como um “Direito de Cidadania e um dever do Estado”.

O conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos públicos (administração direta, indireta e fundações) e, complementarmente, pela iniciativa privada, conveniada ou contratada, bem como das ações e órgãos de gestão (Lei Federal nº 8080/90) formam o SUS.

O SUS assume e consagra os princípios doutrinários da universalidade, equidade e integralidade da atenção à saúde, para garantir o acesso universal da população a bens e serviços que assegurem sua saúde e bem-estar, de forma equitativa e integral. Tais princípios representam ideais a serem alcançados, indicando, portanto, as características do sistema que se pretende construir e os caminhos para sua construção.

A estes princípios finalísticos que conformam a natureza do sistema, somam-se os princípios organizacionais/estratégicos, que dizem respeito

às diretrizes políticas, organizativas e operacionais do SUS, quais sejam: a descentralização político-administrativa com ênfase na gerência da saúde pelos municípios, na regionalização e na hierarquização da rede de serviços de saúde, meio ambiente e saneamento básico.

A Política Nacional de Atenção Básica – PNAB

Conforme o Ministério da Saúde,

A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) é resultado da experiência acumulada por conjunto de atores envolvidos historicamente com o desenvolvimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), como movimentos sociais, usuários, trabalhadores e gestores das três esferas de governo... A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades... e, é desenvolvida com o mais alto grau de descentralização e capilaridade, próxima da vida das pessoas. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012.)

O desenvolvimento e funcionamento da Atenção Básica trazem consigo o diferencial importante da gestão democrática e participativa, e do exercício das práticas de cuidado das equipes com foco nas populações de territórios definidos, com as quais se comprometem e assumem a responsabilidade sanitária, respeitando as dinâmicas existentes nesses territórios, habitat dessas populações. Para tanto utiliza-se de:

Tecnologias de cuidado complexas e variadas que devem auxiliar no manejo das demandas e necessidades de saúde de maior frequência e relevância em seu território, observando critérios de risco, vulnerabilidade, resiliência e o imperativo ético de que

toda demanda, necessidade de saúde ou sofrimento devem ser acolhidos. É desenvolvida com o mais alto grau de descentralização e capilaridade, próxima da vida das pessoas. A Atenção Básica considera o sujeito em sua singularidade e inserção socio-cultural, buscando produzir a atenção integral. (BRASIL, 2012)

Estratégia Saúde da Família (ESF) visa a reorganização da atenção básica no país, de acordo com os preceitos do SUS e, é entendida pelo Ministério da Saúde e gestores estaduais e municipais como estratégia de expansão, qualificação e consolidação da atenção básica por favorecer uma reorientação do processo de trabalho com maior potencial de aprofundar os princípios, diretrizes e fundamentos da atenção básica, de ampliar a resolutividade e impacto na situação de saúde das pessoas e coletividades, além de propiciar uma importante relação custo-efetividade.

Tem previsão do estabelecimento de uma equipe multiprofissional (Equipe de Saúde da Família – ESF) composta por, no mínimo: (I) médico generalista, ou especialista em Saúde da Família, ou médico de Família e Comunidade; (II) enfermeiro generalista ou especialista em Saúde da Família; (III) auxiliar ou técnico de enfermagem; e (IV) agentes comunitários de saúde. Podem ser acrescentados a essa composição os profissionais de Saúde Bucal: cirurgião-dentista generalista ou especialista em Saúde da Família, auxiliar e/ou técnico em Saúde Bucal.

Cada Equipe de Saúde da Família (ESF) deve ser responsável por, no máximo, 4000 pessoas, havendo a média recomendada de 3000 pessoas, respeitando critérios de equidade para essa definição. Recomenda-se que o número de pessoas por equipe considere o grau de vulnerabilidade das famílias daquele território, sendo que, quanto maior o grau de vulnerabilidade, menor deverá ser a quantidade de pessoas por equipe.

Em 2008 o Ministério da Saúde criou os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF) com o objetivo de apoiar a consolidação da Atenção Básica no Brasil, ampliando as ofertas de saúde na rede de serviços, assim como a resolutividade, a abrangência e o alvo das ações.

Os NASFs estão atualmente regulamentados pela Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, e configuram-se como equipes multipro-

fissionais que atuam de forma integrada com as Equipes de Saúde da Família (ESF), as equipes de atenção básica para populações específicas (consultórios na rua, equipes ribeirinhas e fluviais) e com o Programa Academia da Saúde.

Essa atuação integrada permite realizar discussões de casos clínicos, possibilita o atendimento compartilhado entre profissionais tanto na unidade de saúde como nas visitas domiciliares, permite a construção conjunta de projetos terapêuticos de forma que amplia e qualifica as intervenções no território e na saúde de grupos populacionais. Essas ações de saúde também podem ser intersetoriais, com foco prioritário nas ações de prevenção e promoção da saúde.

Um dos principais gargalos dos serviços de saúde na atenção básica sempre foi a insuficiência/inexistência de médicos para atender a população na periferia dos grandes centros urbanos e, em especial, nos municípios mais distantes desses centros. Esse empecilho foi superado com a instituição do Programa Mais Médicos, no governo da presidenta Dilma Rousseff, garantindo o acesso regular aos serviços médicos na atenção básica, mais especificamente na estratégia saúde da família, em que boa parte da população é usuária do SUS.

Há que se mencionar ainda, que em se tratando da atenção básica ou primária, não se pode fugir da discussão acerca da disputa dentro da agenda decisória do país pela ampliação do seu financiamento.

A discussão está quase sempre centrada no “mantra” da insuficiência de recursos financeiros para o financiamento da saúde, causa apontada pelos gestores como sendo a maior responsável pela ineficiência do SUS e pelos problemas em todos os seus níveis de complexidade.

Contudo, faz-se necessária uma profunda reflexão sobre o modo como tem acontecido a gestão pública, e a forma como têm sido utilizados os seus recursos – sejam humanos, orçamentários, financeiros etc.

O financiamento das ações e serviços públicos de saúde

A Emenda Constitucional n. 29, promulgada em 13 de setembro de 2000, assegurou o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, estabelecendo que as três esferas de governo aportem anualmente recursos

mínimos provenientes da aplicação de percentuais das receitas e determinando as suas bases de cálculo.

Para efeito da aplicação dessa Emenda Constitucional, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas com pessoal ativo e outras despesas de custeio e de capital, financiadas pelas três esferas de governo, conforme o disposto nos artigos 196 e 198, § 2º, da Constituição Federal e na Lei n. 8.080/90, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos, que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios: sejam destinadas às ações e aos serviços de acesso universal, igualitário e gratuito; estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos planos de saúde de cada ente federativo; sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que com reflexos sobre as condições de saúde.

O Decreto n. 1.232, de 30 de agosto de 1994, posteriormente às Normas Operacionais 01/91 e 01/92 do SUS, estabeleceram as condições e as formas para viabilizar os repasses regulares e automáticos dos recursos do SUS.

A Portaria GM/MS n. 204, de 29 de janeiro de 2007, regulamentou o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e serviços de saúde, com o respectivo monitoramento e controle. Os recursos federais destinados às ações e serviços de saúde passaram a ser organizados e transferidos na forma de Blocos de Financiamento:

- 1 – Atenção básica;
- 2 – atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar;
- 3 – vigilância em saúde;
- 4 – assistência farmacêutica;
- 5 – gestão do SUS;
- 6 – investimentos na rede de serviços de saúde.

Os blocos de financiamento são constituídos por componentes, de acordo com as especificidades de suas ações e os serviços de saúde pactuados. Os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento são transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios, fundo a fundo, em conta única e específica, observados os atos normativos específicos.

Assistência farmacêutica

A sanha capitalista pelo lucro e acumulação, hegemônicas em nossa sociedade, onde permanece viva a cultura da saúde curativa, faz com que o medicamento siga ocupando papel de grande relevância nas ações e serviços de saúde, bem como no imaginário da população.

O consumo de medicamentos pode ser visto como um problema de saúde pública *per se* e não enquanto uma “disfunção social”, ao contrário, como uma função mesmo, ou seja, como uma expressão social da hegemonia da mercadoria nas sociedades industriais contemporâneas. Trabalhando com a questão do consumo de medicamentos, o autor descortina a mecânica do funcionamento destes como “símbolos de saúde e, através deles, a mecânica dos processos plurais e conflituosos de produção do próprio sentido de saúde”. Assim, através de uma análise das maneiras pelas quais a saúde vem sendo historicamente expropriada de sua condição de “premissa existencial”, para ser apenas recuperada, e recuperável, em um mercado de bens de consumo. Vinculada a mecanismos estruturais de ampliação e generalização do “mercado”, a saúde se transforma em algo a ser obtido pelo consumo de substâncias e ações “saudáveis”, deixando de ser uma característica e um direito, para tornar-se “objeto de consumo”. É neste quadro que o medicamento se apresenta como uma das materializações ou símbolos (poderosos) da saúde “biologizada” a ser consumida. Para o autor, o entendimento da problemática ligada ao consumo de medicamentos teria muito a ganhar se pudessemos manter clareza quanto ao fato do medicamento perfazer não uma, mas pelo menos três funções articuladas: ao mesmo tempo em que cura e previne (função quimioterápica), o medicamento representa e simboliza (função simbólica) e, simultaneamente, aliena e domina (função social e psicossocial) (ROSEMBERG APUD LEFRÈVE, 1992).

A assistência farmacêutica no contexto do SUS se constitui em um elemento estratégico fundamental para a efetiva implementação das ações, na perspectiva de promover a melhoria da assistência à saúde, de modo a permitir que os princípios e diretrizes do SUS de equidade, universalidade e resolutividade, sejam respeitados (Portaria MS nº 3916/98).

Desde meados da década de 1970, a Organização Mundial de Saúde apontava a necessidade de que os países adotassem políticas farmacêuticas que assegurassem a obtenção de medicamentos, particularmente para as populações menos favorecidas, bem como o seu uso racional. Uma política de medicamentos é indispensável para orientar e estabelecer os objetivos e estratégias dirigidas para modificar ou melhorar a situação no campo farmacêutico. Ela deve estar inserida em uma política de saúde que busque o bem-estar para todas as pessoas e, portanto, deve pôr os interesses da saúde pública acima de quaisquer outros interesses.

Com a regulamentação da Constituição Federal em 1990, a Assistência Farmacêutica foi incluída como parte da assistência terapêutica integral, que deve ser dirigida aos usuários do SUS.

No Brasil, a Política Nacional de Medicamentos – PNM, parte essencial da Política Nacional de Saúde foi aprovada em 1998, tendo como propósitos garantir a necessária segurança, eficácia e qualidade desses produtos, a promoção do seu uso racional e o acesso da população àqueles considerados essenciais (Portaria MS 3916/98).

Dentre as diretrizes prioritárias da PNM destacamos a adoção da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais – RENAME e a reorientação da Assistência Farmacêutica.

As experiências nacionais e internacionais têm mostrado que a garantia da disponibilidade de medicamentos e seu uso racional na rede de serviços de saúde depende da execução competente e oportuna de um conjunto de atividades inter-relacionadas, que constitui a Assistência Farmacêutica (CEARÁ, 1995).

Segundo o Ministério da Saúde, Assistência Farmacêutica é:

o grupo de atividades relacionadas com o medicamento, destinadas a apoiar as ações de saúde demandadas por uma comunidade envolvendo o abastecimento de medicamentos em todas e em cada uma de suas etapas constitutivas, a conservação e o controle de qualidade, a segurança e a eficácia terapêutica dos medicamentos, o acompanhamento e a avaliação de sua utilização, a obtenção e a difusão de informações sobre medi-

camientos e a educação permanente dos profissionais de saúde, do paciente e da comunidade para assegurar o uso racional de medicamentos. (BRASIL, 1998)

A Secretaria da Saúde do Estado do Ceará – Sesa – CE, numa proposta conceitual define Assistência Farmacêutica como sendo:

o conjunto de ações inter-relacionadas, com caráter técnico e científico fundamentada em critérios de equidade, qualidade, efetividade, tendo como suporte o medicamento para as ações de prevenção, diagnóstico, tratamento e recuperação da saúde, focalizando as necessidades do paciente e da comunidade em prol da saúde e melhor qualidade de vida. (CEARÁ, 2002)

À Assistência Farmacêutica corresponde as atividades de seleção, programação, aquisição, armazenamento, distribuição, controle de qualidade e utilização, nesta compreendida a análise da prescrição e dispensação, além dos estudos de farmacoeconomia, os quais devem favorecer a permanente disponibilidade dos produtos, segundo as necessidades da população, identificados com base em critérios epidemiológicos. (CEARÁ, 2002)

A reorientação da assistência farmacêutica, importante diretriz da Política Nacional de Medicamentos, foi implementada a partir da criação do Incentivo à Assistência Básica – por meio das Portarias GM/MS 176/99 e 956/00. Tais portarias condicionaram a transferência de recursos federais para o custeio da assistência farmacêutica a contrapartida dos estados e municípios, e a elaboração de um Plano Estadual de Assistência Farmacêutica Básica, que atenda ao quadro de doenças prevalentes no âmbito regional.

O funcionamento e a operacionalização da Assistência Farmacêutica devem ser estruturados através de etapas sequenciadas e interdependentes e, que tem como ponto de partida a Seleção dos Medicamentos, a qual relaciono a seguir:

- 1ª Etapa – seleção dos medicamentos e insumos;
- 2ª Etapa – programação; estimativa de consumo;
- 3ª Etapa – financiamento e aquisição; qualificação dos fornecedores;
- 4ª Etapa – armazenamento/estocagem para distribuição;

- 5ª Etapa – transporte para distribuição;
- 6ª Etapa – prescrição/ necessidade sanitária;
- 7ª Etapa – dispensação ao paciente e cuidados farmacêutico;
- 8ª Etapa – uso pelo paciente: e,
- 9ª Etapa – avaliação dos resultados: farmacoepidemiologia, vigilância e efetividade clínica.

Por serem etapas inter-relacionadas, a execução inapropriada de apenas uma delas influencia nas demais, comprometendo assim toda a cadeia da assistência farmacêutica, e a prestação efetiva dos serviços que visam assegurar o acesso e o uso correto dos medicamentos pelos usuários do SUS.

Também é importante que sejam consideradas as interfaces entre as distintas esferas de governo, visto que sem a articulação afinada e criteriosamente respeitada pelos entes federados, dificilmente se conseguirá dar as respostas necessárias às demandas recebidas.

A Portaria MS Nº 1.555, de 30 de Julho de 2013, dispõe sobre as normas de financiamento e de execução do Componente Básico da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde. Ele destina-se à aquisição de medicamentos e insumos, incluindo-se aqueles relacionados a agravos e programas de saúde específicos, no âmbito da Atenção Básica à Saúde.

Conforme essa norma, a União participa com o valor *per capita*/ano de R\$ 5,10, oriundos do orçamento do Ministério da Saúde para financiar a aquisição de medicamentos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica, que serão transferidos a cada um dos entes federativos beneficiários em parcelas mensais correspondentes a 1/12 do valor total anual a eles devido. Os estados e municípios entram com a contrapartida de no mínimo R\$ 2,36 *per capita*/ano. Os repasses dos recursos são feitos “fundo a fundo”, ou seja, do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde; e do Fundo Estadual de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde.

À União, cabe também o papel de fiscalizar a produção de medicamentos em todo o território nacional, bem como regular o mercado e estabelecer critérios para definição e ajuste de preços dos medicamentos, por meio do Sistema Nacional da Vigilância Sanitária e sua agência reguladora, a Anvisa.

Quanto aos estados, a retromencionada portaria traz em seu artigo 11, que as secretarias de saúde dos estados, além de participarem do financiamento, podem apoiar a execução do Componente Básico da Assistência Farmacêutica, pactuando com os municípios nas respectivas Comissões Intergestores Bipartites (CIB), a aquisição de forma centralizada dos medicamentos e insumos pelo gestor estadual de saúde, na forma de Atas Estaduais de Registro de Preços ou por Consórcios de Saúde. E ainda que, “na hipótese de utilização de Atas Estaduais de Registro de Preços, o edital elaborado para o processo licitatório disporá sobre a possibilidade de sua utilização pelos municípios”.

Tal norma prevê ainda que as secretarias de saúde do Distrito Federal e dos municípios poderão, anualmente, utilizar um percentual de até 15% da soma dos valores dos recursos financeiros, definidos nos termos dos incisos II, III e § 1º do art. 3º, para atividades destinadas à adequação de espaço físico das farmácias do SUS no Distrito Federal e nos municípios, à aquisição de equipamentos e mobiliário destinados ao suporte das ações de assistência farmacêutica e à realização de atividades vinculadas à educação continuada voltada à qualificação dos recursos humanos da assistência farmacêutica na Atenção Básica à Saúde, obedecida a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e as leis orçamentárias vigentes, sendo vedada a utilização dos recursos federais para esta finalidade.

A execução das ações e serviços de saúde no âmbito do Componente Básico da Assistência Farmacêutica é descentralizada, sendo de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Os estados, o Distrito Federal e os municípios são responsáveis pela seleção, programação, aquisição, armazenamento, controle de estoque e prazos de validade, distribuição e dispensação dos medicamentos e insumos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica, constantes dos Anexos I e IV da RENAME vigente, conforme pactuação nas respectivas CIBs, incluindo-se, as plantas medicinais, drogas vegetais e derivados vegetais para manipulação das preparações dos fitoterápicos da RENAME em Farmácias Vivas e farmácias de manipulação do SUS; e, matrizes homeopáticas e tinturas-mães conforme a *Farmacopeia Homeopática Brasileira*, 3ª edição,

para as preparações homeopáticas em farmácias de manipulação do SUS.

Finalizando, fazemos aqui uma necessária distinção entre Assistência Farmacêutica e Atenção Farmacêutica, dada a frequente confusão entre esses termos: a Assistência Farmacêutica tem como objeto o acesso e o uso racional do medicamento; já na Atenção Farmacêutica o objeto é o cuidado diretamente dirigido ao paciente. Pode-se dizer que Assistência Farmacêutica é uma ação de gestão da área meio, para assegurar o acesso do paciente ao medicamento, enquanto, a Atenção Farmacêutica é uma ação finalística para garantir que o paciente tenha o uso do medicamento orientado e assistido por um farmacêutico.

Apresentação da situação-problema

O estado do Ceará, cuja capital é Fortaleza, está situado no norte da região Nordeste do Brasil, com área de 146.348 km² e população de 8,963.663 milhões de habitantes (estimativa 2016 – IBGE) e possui 184 municípios. Seu Produto Interno Bruto (PIB) foi de R\$ 126,054 bilhões (em 2014), e a renda per capita de R\$ 14.255 (em 2014). Tem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,682 – médio (em 2010). Suas principais atividades econômicas são: agricultura, pecuária, comércio, indústria, turismo e mineração. A taxa de mortalidade infantil (antes de completar 1 ano) é de 19,7 por mil (em 2010). Seu índice de analfabetismo é de 17,2% (2010), e a expectativa de vida (anos) é de 73,6 anos (em 2015).

Compra centralizada de medicamentos do componente básico de assistência farmacêutica no âmbito do SUS, pela Sesa(CE)

A reorientação da Assistência Farmacêutica descentralizou as ações da AF, impondo grandes desafios aos estados e municípios, dentre os quais, a aquisição descentralizada de medicamentos, que se consolidou com a implantação do Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica.

Buscando assegurar a máxima eficiência aos recursos financeiros alocados para o custeio do componente básico da Assistência Farmacêutica, o estado do Ceará realizou ainda no ano de 1999, de maneira criativa e

inovadora, a pactuação com seus municípios com o propósito de realizar a compra centralizada de medicamentos do elenco da atenção básica.

Com essa pactuação, fez-se possível a cooperação técnica com todos os municípios do Ceará, com vistas também a aquisição em grandes quantidades, dos medicamentos constantes no elenco da Assistência Farmacêutica Básica, imprimindo o ganho em escala.

A aquisição centralizada de medicamentos da Assistência Farmacêutica Básica realizada pelo governo do estado do Ceará tem se mostrado uma valorosa iniciativa que, entretanto, necessita de ajustes de gestão, para superar os gargalos existentes, e com isso ser eficaz na promoção do acesso aos medicamentos pela população que deles necessitam, uma vez que nos últimos anos, a Sesa(CE) não tem sido exitosa na aquisição da maioria dos medicamentos do elenco da AF Básica.

Com isso, os municípios não conseguem prover o acesso àqueles medicamentos que não foram adquiridos, ensejando a “precariedade do acesso aos medicamentos da atenção básica pela população dos municípios do estado do Ceará”. Ademais, é sobre os gestores municipais que recaem as demandas e as principais críticas se o atendimento não trouxer a satisfação do usuário do SUS.

A precariedade do acesso aos medicamentos da atenção básica pela população dos municípios do estado do Ceará, não é um problema exclusivo do Ceará, uma vez que ele ocorre na imensa maioria dos municípios brasileiros.

O interesse do presente trabalho em discutir o problema com foco nos municípios do Ceará, dá-se em razão deste estado adotar um programa de aquisição centralizada de medicamentos da Assistência Farmacêutica Básica, a partir da pactuação com os municípios que manifestarem sua concordância, mediante sua adesão a mesma.

O Termo de Adesão à Pactuação Integrada pressupõe que o município deve anuir com a transferência para o Fundo Estadual da Saúde, daqueles recursos oriundos da esfera federal para o financiamento da assistência farmacêutica básica, bem como dos recursos da correspondente contrapartida municipal.

Com base na programação anual de medicamentos da atenção básica elaborada pela assistência farmacêutica de cada município, a Coordenadoria da Assistência Farmacêutica consolida a demanda do Estado.

Atualmente, dos 184 municípios cearenses, somente a capital Fortaleza, e o município de Sobral, não repassam os valores da sua contrapartida municipal para a aquisição centralizada. Entretanto, participam dessa na medida do recurso que lhe é devido pelo Estado, como contrapartida estadual para o financiamento da Assistência Farmacêutica Básica, conforme a Portaria MS 1.555/13.

O estudo, realizado no enfoque da gestão estratégica pública, utiliza o conjunto formado pelos instrumentos metodológico-operacionais (Metodologia de Diagnóstico de Problemas – MDP, Metodologia de Equacionamento de Problema – MEP e Metodologia de Análise de Políticas – MAP) tendo identificado a “precariedade do acesso aos medicamentos da atenção básica pela população dos municípios do estado do Ceará” como um problema que traz grande sofrimento a população não somente dos municípios cearenses, mas que se faz presente na realidade da ampla maioria dos municípios brasileiros, que necessita desses medicamentos para resolver seus problemas de saúde, e que demanda por uma gestão governamental que os tornem acessíveis.

A par disso, desenvolvemos no presente trabalho de conclusão do Curso – TCC, um Fluxograma constituído de 23 Nós Explicativos, distribuídos em duas Cadeias Causais, com três Nós Estratégicos, que se pretende a resumir o conjunto das causas que têm dificultado o acesso da população cearense aos medicamentos da Atenção Básica.

Mesmo reconhecendo como importante e válido o sistema de compra centralizada dos medicamentos da Atenção Básica, realizado pelo governo do Ceará, em uma pactuação, através de convênios dos municípios com o governo do estado, em nossa percepção, este sistema precisa passar por uma série de mudanças que acarretem sua melhoria e seu sentido universal.

Conforme nosso entendimento, no problema que apresentamos, há três Nós Estratégicos que sendo resolvidos pelo Gestor Estadual, impactará positivamente na eficiência e resolutividade do sistema de saúde e na melhoria das condições de vida e de saúde da população.

Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos

A seleção dos Nós Explicativos e o desenvolvimento de suas cadeias causais se deram a partir da análise do problema de gestão concebido, cuja complexidade tem gênese no Estado herdado, na conjuntura de país capitalista periférico, que sofre a influência direta do capitalismo no seu arranjo mais perverso – o neoliberalismo.

Essa tríade que denota nossa conjuntura, também explica a situação da gestão pública brasileira e representa o nosso ponto de partida para explicar a problemática da precariedade de acesso aos medicamentos da atenção básica nos municípios do Ceará, num sistema de saúde que possui o ideal da universalidade do acesso e a integralidade da atenção, mas que enfrenta grandes obstáculos que dificultam ou impedem a prestação dos serviços de saúde com eficiência e eficácia.

A escolha da temática para esse trabalho de conclusão de curso ocorreu por ele se constituir em um problema de gestão pública de quase todos os municípios brasileiros. A ineficiência na execução das políticas sociais voltadas a promoção do uso correto dos medicamentos na atenção básica, tende a afetar principalmente as classes com menor poder de compra, e que por esse motivo dependem exclusivamente do SUS para ter acesso a serviços e produtos para a saúde.

Estudos apontam que o acesso a medicamentos básicos no Brasil é precário e identificam as condicionantes desse problema – praticamente menos da metade das pessoas com a prescrição médica consegue os medicamentos dos quais necessitam. Alguns desses condicionantes estão diretamente ligadas aos Índices de Desenvolvimento Humano – IDH, como escolaridade e concentração de renda. Os resultados desses estudos reforçam a necessidade de políticas públicas que diminuam as desigualdades no acesso a medicamentos no país. O próprio acesso aos medicamentos é reconhecido pela Organização das Nações Unidas como um dos indicadores que garantem o acesso à saúde, no mundo estima-se que uma a cada três pessoas não dispõe de acesso a esses insumos. (BOING; BERTOLDI; PERES, 2013)

Ademais, uma vez que a resolutividade da maioria dos problemas de saúde – sejam elas patologias que possam ser prevenidas, curáveis ou aquelas cujos sintomas são controláveis, é diretamente dependente do uso de medicamentos, a precariedade do acesso a estes, inexoravelmente afetará a qualidade de vida dos usuários, incorrendo no agravamento da sua situação de saúde, no acometimento de doenças que podem ser evitadas e no surgimento de novas demandas por serviços e produtos de maior nível de complexidade, afetando a credibilidade e os custos do sistema de saúde como um todo.

É nessa conjuntura, que também se encaixa no rol das contrariedades que é estabelecida pelo sistema capitalista, no qual se percebe a influência direta desse sistema dentro da problemática apontada nesse trabalho, ou seja, não se pode deixar de evidenciar que dentro dessa conjuntura há a existência do capitalismo e sua “globalização como perversidade” – da qual nos fala Milton Santos – agindo diretamente na gestão pública, fazendo girar seu ciclo.

Análise dos nós estratégicos

NE1 – Gestão estadual ineficiente dos recursos financeiros da assistência farmacêutica básica

A aquisição de medicamentos é das principais atividades da Gestão da Assistência Farmacêutica, estando diretamente vinculada às ofertas de serviços e à cobertura assistencial dos programas de saúde. Para que ocorra de forma eficiente, deve-se levar em conta **o que comprar** (ação realizada na etapa de seleção dos medicamentos), **quando e quanto comprar** (ações que são desenvolvidas na etapa da programação); e **como comprar**.

A programação tem como principal objetivo definir os quantitativos dos medicamentos selecionados que devem ser adquiridos, priorizando-os e compatibilizando-os com os recursos disponíveis a fim de evitar a descontinuidade do abastecimento. A estimativa das necessidades programadas deve avaliar a situação local de saúde; o nível de acesso dos usuários aos medicamentos; o perfil de doenças da população; as metas de cobertura e oferta de serviços e a disponibilidade orçamentária e financeira. (BRASIL, 2006)

Entretanto, ainda que as etapas de seleção e programação tenham sido tecnicamente bem elaboradas, e o elenco dos medicamentos com seus quantitativos devidamente encaminhados para providências de licitação com a antecedência necessária, nesse ponto se exaure a governabilidade dos gestores da Assistência Farmacêutica Estadual, os quais no problema que se apresenta são os responsáveis por tais ações.

Entram, agora, em cena os gestores das áreas administrativa, orçamentária e financeira do governo. São os gestores que definirão pela liberação do orçamento, pela autorização para a realização da licitação, pela autorização para a aquisição (empenho) e o pagamento das empresas fornecedoras.

Essas são as fases que impõem maior morosidade ao processo e que são determinantes para a precariedade do acesso aos medicamentos da atenção básica nos municípios do Ceará.

Em uma gestão eficiente o resultado esperado seria o esforço integrado de todos os envolvidos, para que as etapas que influenciam diretamente no abastecimento dos medicamentos – já previamente selecionados e programados pela área técnica – acontecessem com a devida celeridade que requer a aquisição de itens que impactam tão diretamente na saúde e na vida das pessoas.

Contudo, não é o que ocorre. O que se observa é a demora na liberação do orçamento para a realização dos processos licitatórios, problemas nas licitações, morosidade para o empenho dos pedidos e atraso nos pagamentos dos fornecedores, o que acontece com grande frequência. A reiteração no atraso do pagamento de fornecedores pela Sesa-CE levando a que estes suspendam o fornecimento dos medicamentos e atrelem a entrega dos pedidos pendentes ao pagamento das faturas em aberto, gera recorrentes falhas no fornecimento e situações de desabastecimento dos medicamentos da atenção básica nas unidades de saúde dos municípios.

Quanto ao custeio da assistência farmacêutica básica, pode-se afirmar que estaria praticamente assegurado se todos os entes envolvidos cumprissem tempestivamente o repasse das suas contrapartidas conforme a pactuação realizada. No que se refere à contrapartida federal pode-se aferir que há uma maior regularidade. Já no tocante às contrapartidas municipais, eram recorrentes os atrasos nos repasse para o Fundo Estadual da Saúde,

o que enseja a suspensão na distribuição dos medicamentos das Centrais de Abastecimento Farmacêutico (CAFs) da Coasf/Sesa-CE aos municípios.

Assim, mesmo àqueles medicamentos já adquiridos pela Sesa-CE conforme a programação pactuada, e que se encontravam armazenados em suas CAFs, só eram disponibilizados para distribuição aos municípios que estivessem adimplentes com suas contrapartidas da Assistência Farmacêutica Básica.

Disso resulta que ao se aproximar a data do término da vigência da pactuação, e sem que a Sesa-CE tivesse realizado a aquisição do elenco pactuado, ou pelo menos da maioria dele, os municípios eram convocados a refazer a pactuação com os itens que o estado dispunha em suas CAFs, ainda que esses não correspondessem às reais demandas do município, tudo com vistas a encerrar a pactuação daquele exercício.

Mais grave ainda, são as situações nas quais medicamentos são distribuídos aos municípios com seus prazos de validade já próximos da expiração. Com isso, o município acaba sendo duplamente penalizado, por se depararem com medicamentos vencidos em seus estoques, e terem que arcar com os custos de sua incineração, além do risco de sofrerem denúncias por malversação de recursos públicos.

Ao final, o maior prejudicado por toda essa ineficiência dos recursos aqui relatada, é o usuário do SUS, que vê desrespeitado o seu direito fundamental à saúde.

NE2 – Competência técnica deficitária da comissão de licitação estadual

A licitação é um conjunto de procedimentos formais, uma série ordenada de atos, que devem ser registrados em processo próprio e obedecer aos princípios da legalidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao edital e do julgamento objetivo, entre outros. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública. Tais conceitos estão expressos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/1993). A esses princípios devem ser acrescentados os da celeri-

dade, oralidade, concentração dos atos e razoabilidade, decorrentes da Lei 10.520/2002 que instituiu a modalidade de licitação denominada Pregão. (BRASIL, 2006)

A incompetência técnica da comissão de licitação estadual é percebida como Nó Estratégico no problema ora discutido, uma vez que entendemos pela necessidade de comissões específicas para tratar das licitações relacionadas aos insumos e produtos para a saúde, tendo para com essas demandas, dedicação exclusiva e aporte técnico suplementar.

Nessa etapa, dada as especificidades dos objetos alvos dessas licitações, é comum o surgimento de questionamentos na forma de recursos administrativos ou mesmo processos judiciais, o que atrasa sobremaneira o andamento regular do processo licitatório.

O fato das comissões de licitação terem objetos abrangentes, lidando indistintamente com toda e qualquer demanda por bens, insumos e serviços do amplo espectro de atuação do Estado, faz com que não seja dada a necessária celeridade às demandas por bens, insumos e serviços para a saúde.

Nessa visão distorcida, própria do Estado herdado tem-se que a licitação de um bem indispensável à manutenção ou recuperação da saúde, com capacidade de salvar vidas, tem a mesma relevância que a licitação de um serviço de buffet, por exemplo.

Entende-se esse como um nó a ser tratado para resolução do problema final, já que o gestor estadual possui autonomia para intervenção nesse caso, determinando a criação de comissões específicas para processar as licitações cujos objetos sejam bens, insumos e serviços para a saúde, bem como promovendo sua qualificação técnica-operacional.

NE3 - Ineficiência da gestão da assistência farmacêutica municipal

A gestão da assistência farmacêutica eficiente no nível municipal se faz com gestores competentes, com recursos humanos dotados de domínio técnico para o efetivo desenvolvimento das atividades de assistência farmacêutica, bem como com uma estrutura física e operacional adequadas.

A falta de organização e estruturação dos serviços farmacêuticos estão entre as causas que interferem no processo de gestão, na onerosidade dos gastos com medicamentos e demais insumos para a saúde, e na baixa resolutividade dos serviços de saúde.

O baixo investimento em estrutura física, em recursos materiais necessários decorre, para além do “mantra” da escassez de recursos financeiros, do desconhecimento da relevância do município dispor de uma Assistência Farmacêutica com serviços organizados, estruturados e com recursos humanos capacitados. Tal desconhecimento gera a falta da definição política pelo gestor municipal para adotar as ações necessárias.

Com a crescente terceirização das atividades-meio tem-se convivido com a alta rotatividade nos recursos humanos, o que em áreas técnicas como essa, implica em prejuízo para o serviço, e na perda da sua capacidade de resolutividade, com impacto negativo na cobertura assistencial.

A contra senso, sem que se proceda com a necessária organização e estruturação dos serviços de Assistência Farmacêutica, o eventual incremento no aporte dos recursos para aquisição de medicamentos importaria em maiores riscos e desperdícios.

Devido à complexidade do processo de compra de medicamentos no setor público, com suas exigências legais e administrativas, faz-se necessária que seja priorizada a garantia da aquisição do medicamento no momento adequado. Eventuais dificuldades na tomada de decisão demandarão um tempo muito maior que o necessário ou levarão à tomada de decisão sob pressão pela falta do medicamento – aumentam assim as chances de não “comprar bem”, em quantidades segmentadas, em regime de urgência, por “vale” etc. Tais problemas são comuns e frequentes no serviço público e decorre da falta de planejamento e programação das compras, o que gera irregularidade no abastecimento e riscos de desperdícios de recursos, pois compras menores e em regime de urgência tendem a apresentar preços maiores. Com a organização do processo de compras otimizam-se os recursos, racionaliza-se o quantitativo de compras e presta-se maior atendimento.

A interrupção no tratamento pela falta de medicamento, seja por cortes dos pedidos de compras ou por falta de orientação adequada ao paciente,

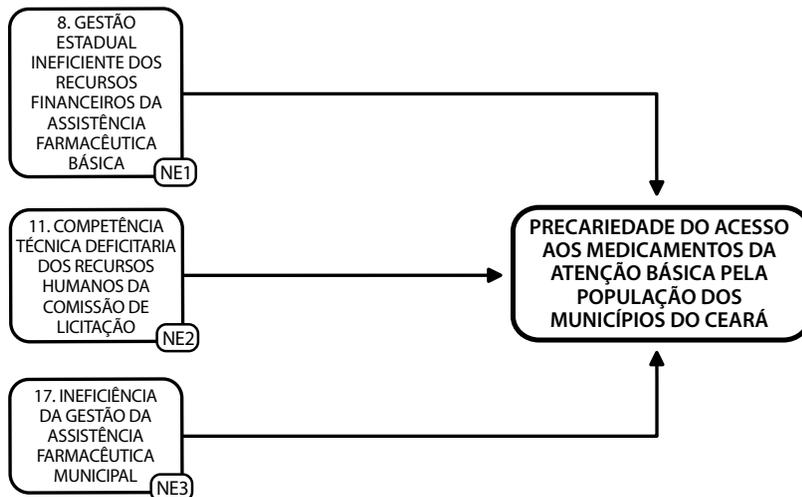
representa prejuízos efetivos, com o agravamento da situação de saúde dos pacientes, com perda da qualidade de vida do paciente, e da credibilidade do serviço prestado.

Um serviço organizado deve dispor de sistema de controle e de informação. Sem informação, não há gerenciamento. Sem registros, em especial das demandas atendidas e não atendidas, dificilmente se conseguirá programação de medicamentos ajustada. Um sistema de informação eficiente permite evitar a falta ou o desperdício de medicamentos, garantir a regularidade no abastecimento e suprir as necessidades dos serviços de saúde. Existem várias alternativas para registrar e coletar dados de demanda, mesmo sem um programa informatizado: ficha, planilha, cópia da 2ª via da prescrição ou cadastro do paciente são recursos que possibilitam registrar as quantidades de medicamentos entregues, data da entrega, entre outras informações.

O planejamento da AF deve ultrapassar os aspectos financeiros e de distribuição (medicamentos recebidos e dispensados/distribuídos), devendo ainda avaliar o impacto dos gastos em relação à cobertura assistencial com medicamentos versus atendimento de pacientes em números absolutos e *per capita*; percentual de cobertura de medicamentos por grupos terapêuticos, por programas estratégicos, por especialidade ou clínica médica, e/ou enfermidades, entre muitos indicadores representativos para avaliar resultados. (BRASIL, 2006)

A sensibilização do gestor para a organização e estruturação dos serviços de AF, a apropriação e aplicação de conhecimentos técnicos por parte da equipe da AF, asseguram resolutividade das reais necessidades dos serviços de saúde, e a qualificação do acesso da população aos medicamentos no SUS.

Árvore do problema



Nós estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Gestão Estadual Ineficiente dos Recursos Financeiros da Assistência Farmacêutica Básica	<p>A 1.1 - dar autonomia a Câmara Técnica de Assistência Farmacêutica para que possa, além de definir os medicamentos a serem pactuados na PPI, também possa fiscalizar a aplicação financeira e o processo de compras do estado;</p> <p>A 1.2 - criar e programar agenda estratégica de qualificação permanente dos recursos humanos envolvidos nas etapas/ações do ciclo da AF, envolvendo os níveis estadual e municipal;</p> <p>A 1.3 - Criar mecanismos com vistas a tornar transparente a execução orçamentária e financeira da AF;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - gestão estadual eficiente dos recursos financeiros da AF Básica; - Melhor aplicação dos recursos alocados para a AF Básica; - celeridade nos processos de aquisição e distribuição dos medicamentos da AF Básica; - acesso da população aos medicamentos da AF Básica; - regularização dos estoques e disponibilidade dos medicamentos da AF Básica para dispensação nas farmácias das unidades básicas de saúde; - melhoria na resolutividade dos indicadores de saúde da população, com a redução dos agravos decorrentes da descontinuidade dos tratamentos medicamentosos;
NE 2 - Competência Técnica Deficitária da Comissão de Licitação Estadual	<p>A 2.1 - Criar comissão de licitação específica para os bens, insumos e serviços para a saúde;</p> <p>A 2.2 - Investir em recursos humanos, material e tecnológico;</p> <p>A 2.3 - Estabelecer como prioridade "zero" a licitação de medicamentos para a compra centralizada;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - comissão de licitação melhor qualificada tecnicamente e operacionalmente; - licitações com menor número de recursos administrativos e processos judiciais; - celeridade nos processos licitatórios dos medicamentos e demais insumos para a saúde; - abastecimento regular de medicamentos das unidades de saúde na atenção básica; - população com acesso regular e facilitado aos medicamentos da AF Básica;

NE 3 - Ineficiência da Gestão da Assistência Farmacêutica Municipal	<p>A 3.1 - qualificar técnica e operacionalmente os gestores da Assistência Farmacêutica dos municípios para atuarem com eficiência nas áreas de gestão de pessoal, logística e controle de estoque;</p> <p>A 3.2 - capacitar os recursos, os servidores que atuam na equipe da AF municipal e nas farmácias das unidades básicas de saúde;</p> <p>A 3.3 - disponibilizar às AF municipais um sistema informatizado de controle de estoque, distribuição, prescrição, e dispensação de medicamentos;</p> <p>- interligar por sistemas <i>online</i> os dados de estoque entre as CAFs estaduais, estruturar as CAFs municipais e almoxarifados municipais para:</p> <p>- controlar eletronicamente a entrada e saída;</p> <p>- interligar por sistemas <i>online</i> as farmácias das unidades básicas de saúde (pontos de dispensação dos medicamentos aos pacientes) aos almoxarifados;</p> <p>- estabelecer acompanhamento e controle centralizado e diário dos estoques nos pontos de dispensação dos medicamentos, de forma que o ressurgimento desses pontos seja automático;</p>	<p>- gestores da AF eficientes na gestão de pessoal, logística controle de estoques e atendimento;</p> <p>- efetividade nos serviços de dispensação de medicamentos aos usuários do SUS;</p> <p>- CAFs municipais estruturadas, física e operacionalmente para o controle das entradas e saídas do estoque local, bem como do estoque nas farmácias das unidades básicas de saúde, com demonstração de ponto de ressurgimento;</p> <p>- equipes de assistência farmacêutica municipal com conhecimento técnico para a realização das atividades;</p>
---	---	--

Plano de ação

NE 1 – Gestão estadual ineficiente dos recursos financeiros da assistência farmacêutica básica

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 - Dar autonomia a Câmara Técnica de Assistência Farmacêutica para que possa, além de definir os medicamentos a serem pactuados na PPI, também possa fiscalizar a aplicação financeira e o processo de compras do estado.	Realizar uma auditoria dentro do sistema da assistência farmacêutica básica, elaborando novos planos de distribuição e percebendo os erros dentro do programa bem como os resultados positivos.	<p>Acesso livre aos documentos e processos de aquisição de medicamentos e contratos.</p> <p>Apoio de recursos humanos com competência técnica em auditoria</p>	6 meses	Governador do estado
	Implantar rotinas de fiscalização, avaliação e controle do programa, buscando racionalizar e dar efetividade à aplicação dos recursos financeiros, evitando ocasionar atrasos, perda e desgastes para a gestão e a política pública.	Realização de reuniões periódicas para alinhamento de responsabilidades, controle e avaliação das rotinas.	6 meses	Secretário estadual de saúde
A 1.3 - Criar mecanismos com vistas a tornar transparente a execução orçamentária e financeira da AF.	Realizar prestações de contas da execução orçamentária e financeira periódica à câmara técnica de Assistência Farmacêutica. Produzir relatórios sobre as movimentações de empenho e liquidação para os entes federados pactuados	Recursos humanos e materiais	6 meses	Secretário de saúde

NE 2 – Competência técnica deficitária da comissão de licitação estadual

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 - Criar comissão de licitação específica para os bens, insumos e serviços para a saúde.	Publicar decreto de criação da comissão de licitação específica para os bens, insumos e serviços para a saúde.	Recursos humanos, espaço físico, móveis e equipamentos.	3 meses	Governador.
A 2.2 - Investir em recursos humanos, material e tecnológico.	Realizar cursos específicos e obrigatórios de qualificação técnica e gestão para toda a equipe de licitação. Adquirir novos e modernos equipamentos. Implantar o uso de novas tecnologias de gestão do setor.	Orçamentários e financeiros previstos na LOA.	6 meses	Secretário de saúde estadual.
A 2.3 - Estabelecer como prioridade "zero" a licitação de medicamentos para a compra centralizada.	Publicar portaria estabelecendo nas licitações aos medicamentos.		3 meses	Governador
A 2.4 Dar transparência a todos os atos do processo de licitação.	Divulgar por e nos diversos meios de comunicação disponíveis todos os atos do processo licitatório.	Recursos financeiros provisionados no orçamento para divulgação de atos oficiais do poder Executivo.	Antes, durante e depois do processo licitatório	Secretário estadual de administração

NE 3 – Ineficiência da gestão da assistência farmacêutica municipal

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 - Qualificar os gestores da Assistência Farmacêutica dos municípios para atuarem nas áreas de gestão de pessoal, logística e controle de estoque.	Realizar cursos em gestão de recursos humanos, logística e gestão e controle de estoques. Realizar parcerias com escolas de gestão e universidades.	Humanos com competência técnica e operacional; e, parceiros com expertises na área de gestão da Assistência Farmacêutica.	8 meses	Secretários de saúde municipal.
A 3.2 - Capacitar os recursos humanos que atuam na equipe da AF municipal e nas farmácias das unidades básicas de saúde.	Firmar termo de cooperação técnica com o Ministério da Saúde, Secretaria Estadual de Saúde e universidades da área.	Orçamentário e financeiro.	6 meses	Secretários de saúde municipal
A 3.3 - Disponibilizar às AF municipais um sistema informatizado de controle de estoque, distribuição, prescrição, e dispensação de medicamentos. Estruturar os almoxarifados municipais para: - controlar eletronicamente a entrada e saída; - Interligar por sistemas <i>online</i> , os pontos de prescrição e dispensação dos medicamentos aos pacientes e aos almoxarifados; - estabelecer acompanhamento e controle centralizado e diário dos estoques nos pontos de dispensação dos medicamentos, de forma que o reabastecimento destes pontos sejam automáticos.	Implantar sistema de controle eletrônico das entradas e saídas de medicamentos no e do almoxarifado. Promover a interligação virtual dos pontos de prescrição (consultórios médicos) e dispensação (farmácias da Assistência Farmacêutica Básica) às CAFs. Realizar diariamente o acompanhamento centralizado dos estoques nos pontos de dispensação dos medicamentos; e, reabastecer automaticamente os pontos de dispensação dos medicamentos aos pacientes.	Humanos qualificados para operar de forma eficiente o sistema de controle das entradas e saídas, de interligação da prescrição e dispensação, do controle de estoques e ressurgimento automático.	12 meses	Secretários de saúde municipal
			6 meses	Secretário municipal de saúde.

Análise de atores

Ação 1.1 – Dar autonomia a Câmara Técnica de Assistência Farmacêutica para que possa, além de definir os medicamentos a serem pactuados na PPI, também possa fiscalizar a aplicação financeira e o processo de compras do Estado

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Governador do estado	Gestão do orçamento geral do Estado. Poder discricionário.	Orçamento tem a amplitude para toda gestão, entretanto sofre alterações devido à oscilação na arrecadação; a disputa para composição agenda Decisória.	Dotar técnica e operacionalmente os espaços e equipes de Gestão do Programa Compras Centralizadas; cooperando com os municípios na qualificação das equipes e estruturação da rede Assistência Farmacêutica; com a priorização do setor da saúde, investido mais que o mínimo necessário;	Não priorizando a política pública de saúde; e remanejando a verba para outra atividade.	Fortalecer a participação popular; mobilizando prepositivamente a população; destacando a importância da saúde para economia; e, contribuir, valorizando a ação.

Ação 1.2 – Criar e programar agenda estratégica de qualificação permanente dos recursos humanos envolvidos nas etapas/ações do ciclo da AF, envolvendo os níveis estadual e municipal

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretário estadual de saúde	Gestão do orçamento específico. Gestão de recursos humanos e técnicos	Orçamento delimitado e requer uma ampla fiscalização da aplicabilidade.	Garantir que as ações planejadas sejam implementadas; e, priorizar a qualificação e aparelhamento da gestão, como estratégia de superação das dificuldades, inclusive, as orçamentárias e financeiras; e, garantindo a implementação da cooperação e apoio aos municípios	Não se empenhando e não se comprometendo com a pauta da Assistência Farmacêutica; Contingenciando a ação ou não priorizando essa medida.	Demonstrando a importância e eficácia da ação para a gestão pública.

Ação 1.3 – Criar mecanismos com vistas a tornar transparente a execução orçamentária e financeira da AF

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretário estadual de saúde.	Gestão do orçamento específico; gestão dos procedimentos administrativos e os recursos humanos e técnicos.	Ausência de rotinas e procedimentos seguros na condução contábil dos recursos financeiros.	Implementando um conjunto de procedimentos, como relatórios e prestação de contas periódicas na câmara técnica da Assistência Farmacêutica.	Não implementando os procedimentos necessários para garantir a transparência; ou, contingenciando a ação, não priorizando essa medida.	Demonstrar a relevância da transparência como um instrumento para evitar mal entendido e desgaste das relações entre os pactuados.

Ação 2.1 – Criar comissão de licitação específica para os bens, insumos e serviços para a saúde

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Governador	Poder de legislar por decreto	Pressão e disputas de poder entre aliados internos	Executando a ação com agilidade e rapidez	Não implementando a Criação da Comissão de Licitação requerida	Demonstrar que a eficiência na implementação da Assistência Farmacêutica Básica vai gerar menos despesas e melhorar o desempenho da economia local

Ação 2.2 – Investir em recursos humanos, material e tecnológico

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretário de saúde	Gestão orçamentária, financeira e dos recursos, e materiais da pasta.	Orçamento próprio limitado e queda nos repasses de recursos fundo a fundo	Movendo todos os esforços na garantia dos recursos necessários para implementar a ação.	Não implementando a Criação da Comissão de Licitação requerida	Demonstrar que a eficiência na implementação da Assistência Farmacêutica Básica vai gerar menos despesas e melhorar o desempenho da economia local

Ação 2.3 – Estabelecer como prioridade “zero” a licitação de medicamentos para a compra centralizada

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Governador	Poder de decisão política e administrativa	Pressão das demais áreas de governo	Realizando ação	Não estabelecendo ou procrastinando a ação	Demonstrando a necessidade e a importância da ação, e que a mesma não acarretará nem um prejuízo para demais aquisições de bens e serviços

Ação 2.4 – Dar transparência a todos os atos do processo de licitação

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretário de administração	A gestão dos recursos de publicação dos atos oficiais e prestação de contas do governo	Necessidade de contenção dos gastos	Agilizando a ação com rapidez	Procrastinando a ação	Demonstrando que quanto mais transparentes os processos licitatórios, melhores serão os resultados para o governo.

Ação 3.1 – Qualificar técnica e operacionalmente os gestores da Assistência Farmacêutica dos Municípios para atuarem com eficiência nas áreas de gestão de pessoal, logística e controle de estoque

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretários de saúde municipal	Humanos, técnicos e financeiros.	Uma grande demanda por serviços e limitação dos recursos próprios.	Priorizando a implementação da ação	Procrastinando ou não priorizando a ação	Argumentando quanto à importância da ação e a sua relevância social, política e econômica para o conjunto da sociedade.

Ação 3.2 – Capacitar os recursos humanos que atuam na equipe da AF municipal e nas farmácias das unidades básicas de saúde

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretários de saúde municipal	Humanos, organizacionais técnicos e financeiros.	Pouco comprometimento e baixo poder de articulação interna e externamente ao governo	Fomentando e apoiando os municípios na implementação da ação	Procrastinando as iniciativas ou não apoiando os municípios	Demonstrando que esta é uma ação que demanda muito pouco recurso financeiro, mas produzirá um impacto muito positivo para a vida dos usuários da política (policy) e com um retorno de imagem muito grande para o governo.

Ação 3.3 – Disponibilizar às AF municipais um sistema informatizado de controle de estoque, distribuição, prescrição, e dispensação de medicamento

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretários de saúde municipal	Humanos, organizacionais técnicos e financeiros.	Previsão orçamentária e recursos financeiros. A pouca qualificação dos servidores para área.	Contratando um sistema com alcance para atender a demanda dessa ação. Assumindo a implantação do sistema Horus e se comprometendo com a implantação do sistema junto as município	Procrastinando as iniciativas ou não apoiando os municípios	Demonstrando que esta é uma ação de baixo custo com alto benefício para garantir a eficiência do serviço no acesso da população, eficácia no controle e para erário público.

Análise de riscos e fragilidades

NE 1 – Gestão estadual ineficiente dos recursos financeiros da assistência farmacêutica básica

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	O desenvolvimento desta ação não demanda grandes recursos, ela é mais dependente da tomada de decisão (dar autonomia a câmara técnica da Assistência Farmacêutica) e a mobilização de recursos já existentes para o seu encaminhamento. Ademais, uma gestão criativa e eficiente e uma boa articulação dos recursos financeiros, técnicos e humanos da Secretaria Estadual de Saúde com outros setores do governo e mesmo de outras esferas públicas, os possíveis obstáculos poderão ser superados; e, uma gestão transparente do gGoverno do estado do Ceará é, obrigatoriamente, o comprometimento de todos os entes federados envolvidos na alocação dos recursos financeiros vai viabilizar com sucesso esta ação.
Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	A falta de eficiência na implementação das ações definidas, o descompromisso com as metas estabelecidas acarretam a falta de efetividades na prestação dos serviços comprometendo a política pública e a eficácia no atendimento aos usuários. Mas, as dificuldades poderão ser superadas com a organização de ações articuladas entre os órgãos e atores envolvidos de forma integrada na implementação da política de Assistência Farmacêutica.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos?	Existem aspectos políticos, administrativos e jurídicos. Os políticos que tratam de decisões políticas (Criação da Comissão de Licitação), ações administrativas que precisam ser tomadas e agilizadas, sob pena de se não forem efetivadas ou, se forem procrastinadas, poderão gerar efeitos muito negativos e atrapalhar a eficácia da ação.
De forma geral a equipe avalia ao final que o plano de ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim, avaliamos que esta ação poderá resolver o gargalo da etapa aquisição dos medicamentos, mas como ela faz parte de uma engrenagem, que envolve outras etapas, das quais são interdependentes, também precisam ser bem resolvidas para que se possa garantir a superação do problema estudado.

NE 2 – Competência técnica deficitária da comissão de licitação estadual

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, nesta ação temos a atuação direta do governador, decidindo pela criação da Comissão de Licitação específica para os insumos, serviços e medicamentos e pela determinação de prioridade na aquisição dos medicamentos. Além da participação da secretaria estadual de administração, que disponibilizará os recursos orçamentários e financeiros que viabilizará implementação dos cursos de qualificação dos Recursos Humanos, da aquisição dos equipamentos e das inovações tecnológicas necessárias.
Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O principal ponto fraco desta ação poderá ocorrer na ausência da tomada de decisão. Porque, os gargalos passam por duas decisões importantes como: criação da Comissão de Licitação e determinação de prioridades, embora elas não demandem recursos, desatam nós que irão possibilitar a implementação das etapas de aquisição e distribuição dos medicamentos. Aqui cabe ao secretário de saúde e conselho de saúde ter competência para construir os argumentos suficientes para o convencimento do chefe do poder executivo e ao secretário de administração, da importância dessas medidas para a população e a imagem do governo.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos?	Existem sim. Decidir por uma Comissão de Licitação específica é uma decisão política. Realizar cursos de qualificação é uma decisão técnica e administrativa. A agilidade na tomada de decisão e a presteza na implementação da ação afastará a possibilidade de efeitos negativos.
De forma geral a equipe avalia ao final que o plano de ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim, a criação da Comissão de Licitação específica a capacitação continuada dos profissionais que atuam no setor de licitação e, a implementação das ações definidas irá assegurar agilidade na aquisição dos medicamentos, mas é necessário registrar, o mais importante, o sucesso das demais etapas é que vai viabilizar a superação do problema.

NE 3 – Ineficiência da gestão da assistência farmacêutica municipal

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim. A Assistência Farmacêutica do estado já dispõe de um sistema de distribuição e armazenamento gratuito, do ministério da saúde (sistema Horus), necessitando apenas do treinamento e capacitação da equipe de assistência farmacêutica do município, de modo a assegurar o uso desta ferramenta para uma gestão mais eficiente e com mais controle. Também através desse sistema pode-se fornecer, por parte do Estado, consulta <i>online</i> do estoque estadual de medicamentos, bem como sua disponibilidade para o município.
Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Ponto Fraco: o Horus é um sistema muito complexo que pode não funcionar em computadores com pouca capacidade de memória e processador antigo. Para prevenir, a secretaria pode adquirir computadores novos com especificações mais modernas e/ou melhorar a especificação dos computadores antigos.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos?	Sim. Com o maior controle na dispensação de medicamentos, obedecendo a normas e procedimentos operacionais padrão, preconizados para o uso do sistema, haverá uma mudança de paradigma onde os pacientes deverão se adequar com receitas em dia, equipes de saúde deverão estar completas e não haverá interferências externas na liberação de medicamentos, o que pode de início ocasionar um desgaste político até a população se adequar as novas normas de controle.
De forma geral a equipe avalia ao final que o plano de ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim, realizadas as demais etapas, uma vez que sejam implementadas as ações estabelecidas para este nó estratégico, acreditamos que o município poderá garantir que a população passe a ter acesso facilitado aos medicamentos em todos os 184 municípios do estado do Ceará. Pois toda a extensa rede de dispensação dos medicamentos estará estruturada e contando com equipes qualificadas em gestão de pessoal, logística, controle de estoques e com acolhimento humano e respeitoso em toda rede da Assistência Farmacêutica Básica. A aplicação das orientações e diretrizes estabelecidas neste projeto vai gerar economia por fatores, como: a agilidade nos processos de licitação compra e distribuição; e, o efetivo e rigoroso processo de controle de estoques evitará os desvios e a perda por prazos de validade vencidos e ciente dos processos corretos de dispensação e controle de medicamentos. É preciso registrar também que o conjunto das ações do nosso projeto tem um potencial muito grande para superar "a precariedade no acesso aos medicamentos pela a população dos municípios do Ceará, uma vez, executado com eficiência em todas as etapas do programa de Assistência Farmacêutica Básica".

Considerações finais

O Estado, a sociedade civil, a política (*politics*), as políticas públicas (*policy*) e os atores sociais são conceitos chaves na análise de Políticas Públicas.

O Estado como operador e responsável por respostas às demandas vindas da sociedade civil, precisa funcionar como organizador e gestor das ações que irão resolver os problemas enfrentados pela população e administrar os conflitos existentes entre os diversos atores sociais. A estas ações dá-se o nome de políticas públicas.

Easton (apud DAGNINO, 2016) considera política (*policy*) uma teia de decisões que alocam valor. Mais especificamente, Jenkins (apud DAGNINO, 2016) vê política com um conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e os meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada. Para Hecló (apud DAGNINO, 2016), o conceito de

política (*policy*) pública não é “auto evidente”. Ele sugere que uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou “não ação”), mais do que decisões ou ações específicas.

Entendemos por Política Pública a proposta de resolução dos problemas trazidos pelos atores que o governo tem que implementar mediante o Estado (DAGNINO, CAVALCANTI, COSTA, 2016).

Sobre a Análise de Políticas tem-se que:

A Análise Política pode ser considerada como um conjunto de conhecimentos (...) que busca resolver problemas concretos em políticas (*policy*) públicas (BARDACH, 1998) recorrendo a contribuições de uma série de disciplinas diferentes (Wildavsky 1979), que vai além das especializações existentes (Lasswell 1951), para descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz (Dye 1976) e descrever e explicar as causas e as consequências da ação do governo. (HAM e HILL, 1993).

Ao procurar explicar as causas e as consequências da ação governamental, os cientistas políticos têm se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo, só tendo há pouco se registrado um deslocamento para o enfoque comportamental. (DAGNINO, CAVALCANTI, COSTA, 2016)

Para Dye (apud DAGNINO, 2016), a Análise de Políticas tem um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo e pode ajudar os “fazedores de política” (*polycymarkers*) a melhorar a qualidade das políticas públicas.

Por fim, avaliamos que o que determinará a abrangência e a qualidade da análise da política pública é a adoção de uma metodologia que seja capaz de ir além da análise da ação governamental. Em nosso Trabalho, adotamos a Metodologia da Análise Política – MAP, que em seu escopo.

...vai além dos estudos e das decisões dos analistas, porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas da esfera pública (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e os resultados de políticas sempre en-

volvem vários grupos sociais e porque as políticas públicas constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos, com algum grau de interesse pelas questões que têm, no aparelho de Estado, um lócus privilegiado de expressão. (DAGNINO, CAVALCANTI, COSTA, 2016)

Quando se discute um problema relacionado às políticas públicas deve-se ter a compreensão que ele é decorrente da ação ou inação do agente público, Estado ou, ainda, da ação de atores sociais diversos, que tencionam cobrando do Estado a solução do problema ou dos conflitos pela construção da agenda decisória.

Em nossa análise e proposta de equacionamento do problema da **Precariedade do Acesso aos Medicamentos da Atenção Básica pela População dos Municípios do Ceará**, a partir da aplicação da Metodologia do Diagnóstico do Problema – MDP, percebe-se desde o diagnóstico do problema, que ele é decorrente de uma ação ineficiente de governança que tem viés nas três esferas de governo (união, estados e municípios).

Ao estudarmos e buscarmos superar o problema da **Precariedade do Acesso aos Medicamentos da Atenção Básica pela População dos Municípios do Ceará**, foi feito um esforço grande na capacidade de síntese e foco no problema, pois ele não está isolado e nem alheio aos demais problemas da saúde no Brasil e, talvez, não seja suplantado de forma isolada. Entendemos que a superação não se dará apenas com a adoção de novas metodologias e técnicas inovadoras de gestão e logística. Ela vai além daquilo que o Paulo Miota denomina “triângulo do poder” (autoridade, disciplina e controle, e cooperação, e consensos) e além, também, da realização articulada e eficiente das interfaces de todos os setores.

Sobretudo, porque nos serviços de saúde é preciso a adoção de um jeito amoroso de gerir equipes, que tenha a capacidade de entusiasmar e encantar as pessoas a se envolverem, para fazê-las compreenderem que elas não estão lidando com mais um número estatístico ou um objeto e, sim, com os sentimentos de pessoas que já trazem, do seu diadía a dia, uma carga muito pesada de atribuições e, que naquele momento, em que está lidando com a

doença, seja sua própria ou de uma pessoa próxima, o que mais ela espera e precisa é de uma calorosa acolhida, da empatia daqueles que fazem os serviços de saúde.

As pessoas quando em situação de vulnerabilidade, esperam atenção e acolhimento, compreensão com o seu sofrimento. Faz-se necessário que todas as pessoas envolvidas no serviço, do auxiliar de serviços gerais ao médico, sejam motivados e preparados para transformar essa coisa fria e arrogante, o Estado, em um sujeito acolhedor e amoroso.

Ao tratarmos das dificuldades de acesso aos medicamentos da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica pela população usuária, é sabido que de forma geral, em todo o país há um conjunto de gargalos responsáveis pela precarização. Entretanto, de forma equivocada e distorcida, recorrentemente os gestores públicos apontam a insuficiência de financiamento público como sendo a causa única do não acesso ou do precário acesso aos medicamentos.

Portanto, não podemos concordar com tal corriqueira justificativa, primeiro porque isso leva ao escamoteamento dos demais problemas de gestão e funciona como uma transferência de responsabilidades, resultando na prática milenar de “lavar as mãos” sobre todas as coisas recorrentes no serviço público: “ah isso não é comigo!”. Segundo, porque isso impede a capacidade de exercício criativo das pessoas, aptas a ajudar na construção de saídas e soluções para um problema geral de gestão, que decorre também de outras causas, para além dos “poucos recursos financeiros”.

Por fim, mostra-se óbvio que a precariedade do acesso aos medicamentos da atenção básica, bem como aos demais serviços na, porta de entrada do serviço público de saúde, não reside apenas no fato dos recursos não serem suficientes.

A Precariedade do Acesso aos Medicamentos da Atenção Básica pela População dos Municípios do Ceará está diretamente relacionada à baixa qualidade da gestão pública, reflexo da insuficiência de recursos humanos devidamente capacitados, na ausência de qualificação técnica necessária ao bom desempenho da função, na deficiência de organização e estruturação dos serviços de assistência farmacêutica, na ausência de instrumentos de

controle, monitoramento e avaliação dos serviços e, sobretudo, na ausência de uma decisão política do governador do estado do Ceará em priorizar a aquisição dos medicamentos da atenção básica de forma a abastecer as farmácias da rede assistencial nos municípios do Ceará, possibilitando o acesso aos medicamentos pelos usuários do SUS, de forma a contribuir na ampliação da resolutividade da saúde pública, e na melhoria da qualidade de vida da população.

Referências

ARRAIS, PSD. BRITO, LL. BARRETO ML, COELHO HLL. Prevalência e fatores determinantes do consumo de medicamentos no município de Fortaleza, Ceará, Brasil, *Cad Saúde Pública*, n.21,2005, p. 1737-46.

BOING, A. C.; BERTOLDI, A. D. ; PERES, K. G. Desigualdades socioeconômicas nos gastos e comprometimento da renda com medicamentos no sul do Brasil. *Revista de Saúde Pública*, n. 45, 2013, p. 897-905.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Assistência Farmacêutica no SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde*. Brasília: CO-NASS, 2007. 186 p.

BRASIL. Portaria nº 3916, de 30 de outubro de 1998. *Aprova a Política Nacional de Medicamentos e dá outras providências*. Brasília, 1998.

_____. Portaria nº 1.555, de 30 de Julho de 2013. *Dispõe sobre as normas de financiamento e de execução do Componente Básico da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde*. Brasília,2013.

_____. Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. *Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)*. Brasília,2011.

BRASIL Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 jan. 2017.

BRESCIANI, C. *Saúde: abordagem histórico-cultural*. Rev. *O mundo da saúde*, São Paulo, v.24, n., p.437-442, nov./dez. 2000.

CEARÁ. Secretaria Estadual da Saúde. Coordenadoria de Apoio ao Desenvolvimento da Atenção à Saúde. *Termo de Referência: oficina para revitalização da assistência farmacêutica microrregional*. Fortaleza, 2002. 22p.

CEARÁ. Secretaria Estadual da Saúde. *Guía para grupos de trabajo para definir la assistência farmacéutica em el sistema único de salud*. Fortaleza, 1995.

HAM, Cristopher; HILL Michael. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.

LEFÈVRE, Fernando. *O Medicamento como Mercadoria Simbólica*. São Paulo: Cortez, Brasil, 1991.

MENDES, E.V. *Os grandes dilemas do SUS*. Salvador: Casa da Qualidade, 2001.

OMS. Relatório sobre a saúde no mundo 2001, *Saúde mental: nova concepção, nova esperança*, 2001.

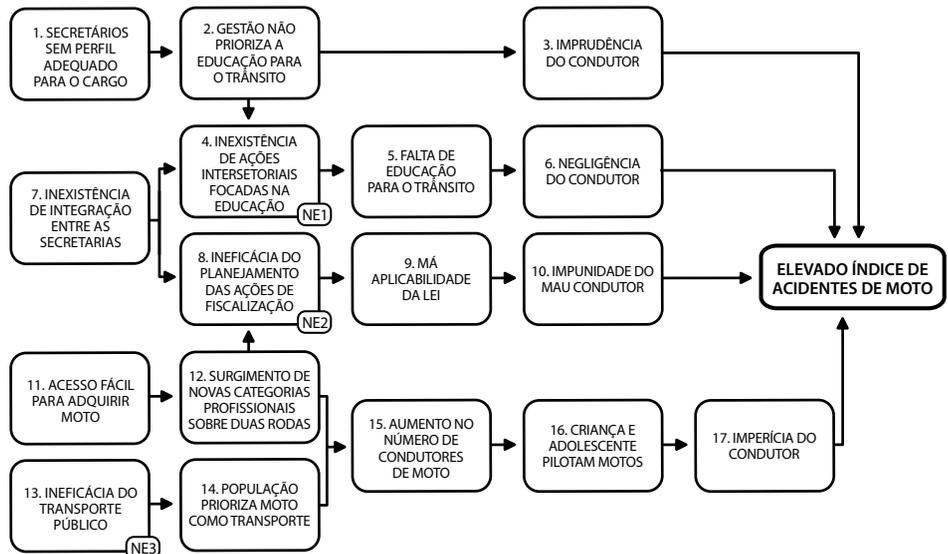
CAPÍTULO X

ELEVADO ÍNDICE DE ACIDENTES COM MOTOS EM MARABÁ-PA

Alexandrina Mesquita Mota Brito
Carlos Alberto Marins da Silva
Marcos Vinicius Batista
Orientador: Vicente Gomes da Silva

Fluxograma explicativo do problema

Ator: Prefeito da Cidade de Marabá



Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos

A cidade de Marabá é uma cidade que foi governada historicamente por agentes comprometidos com a elite local, de ideologia conservadora,

com vícios e procedimentos personalistas, apoderamento da coisa pública, onde a população mais carente é espectadora dos desmandos e vítima da deficiência das políticas públicas de segurança, saúde e educação.

A infraestrutura e serviços bem como os equipamentos sociais foram concentrados em regiões ocupadas pela elite local. Portanto há predominância das obras públicas de asfalto, saneamento básico, iluminação, prédios públicos, bem como a oferta de serviços de segurança, transporte, saúde e educação. A cidade possui sua malha viária concentrada em três bairros, que garante conforto e segurança para os seus utilizadores. Nessas áreas encontram-se concentrados também a organização do trânsito com sinalização, agentes da autarquia de trânsito e as manutenções preventivas nas vias públicas.

Com a ascensão do governo de esquerda e seu comprometimento com as questões sociais, os bairros mais pobres da cidade, carentes de infraestrutura como saneamento básico, iluminação e ações voltadas para o bem-estar social, passaram a ser visibilizados no intuito de amparar e proteger as pessoas reduzindo desequilíbrios sociais. Essa inversão de prioridade causou descontentamento entre a elite local e a classe média, pois ao dividir aquilo que sempre esteve concentrado em suas áreas de domínio o governo local criou diversos inimigos políticos.

Detentores de decisões em vários níveis de representação no município e influentes inclusive na mídia conservadora da região, o grupo de oposição implementou uma campanha de desconstrução, desprestígio e desinformação das ações do governo municipal.

Nesse cenário o prefeito da cidade deparou-se com o aumento dos índices de acidentes de motociclista no trânsito da cidade.

Esse problema ficou mais evidente com uma intensa campanha realizada pela mídia local, focalizando o lado negativo das ações da gestão para criar constrangimento. Um fato observado foi a notícia divulgada no jornal da noite sobre um acidente entre duas motocicletas que aconteceu em uma avenida recém asfaltada pela prefeitura. O asfalto foi apresentado como vilão do acidente, visto que aumentou a velocidade que os veículos passaram a trafegar na avenida pavimentada, induzindo a população que sem a pavimentação era melhor. Em momento algum foi citado a falta de sinalização, ou de fiscalização. Na verdade o somatório de fatores que levaram

ao evento infeliz foi manipulado para transformar a obra de pavimentação em algo negativo.

Além do fato acima citado, existem ruas que estão desgastadas pelas águas das chuvas, visto que o governante anterior realizou a pavimentação sem drenagem das águas fluviais causando acúmulo de água, criando poças d'água no caminho, abrindo crateras no asfalto, comprometendo a segurança, mas a mídia omite e responsabiliza o gestor atual. O Estado-Herdado obriga o gestor atual a realizar ações paliativas nesses locais, como operações tapa buraco, onde na verdade deveriam ser realizadas obras de drenagem.

Vale ressaltar que a estrutura administrativa herdada, tem a maioria dos seus agentes públicos com ligação de lealdade ao governo anterior, quer por questões de ganhos ilícitos por parte desses agentes na administração, que foram tolhidos pela atual, quer por questão de incompatibilidade ideológica, ou até por desmerecimento na promoção de pessoas sem a devida capacidade técnica para tal. Na verdade um verdadeiro ninho de serpentes, onde grupos conspiram contra a gestão da qual fazem parte, e na surdina agem sabotando as ações administrativas.

O elevado índice de acidentes com motos em Marabá, PA, como em diversos municípios brasileiros, é um problema de saúde pública importante, a ser enfrentado com o objetivo de reduzir os casos de mortes e feridos. Esses acidentes interferem no sistema de saúde, na previdência, no trabalho e principalmente na vida pessoal do indivíduo.

O número de ocorrências do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), e de internações hospitalares para atendimento as vítimas decorrentes de acidentes com motocicleta tem aumentado gerando elevado custo seja com cirurgias, reabilitação, medicação e impactos em outras áreas da saúde.

A motocicleta é um meio de transporte eficiente e prático pela facilidade de circulação. Essa praticidade juntamente com o fácil acesso ao crédito faz com que a população priorize a moto como transporte em detrimento do transporte público ineficiente. A moto está substituindo a bicicleta, o cavalo e também vem sendo utilizada como instrumento de trabalho. O número de condutores de motocicletas aumentou exacerbadamente, inclusive com o surgimento de novas categorias profissionais sobre rodas como os moto-taxistas e moto-boys.

Um estudo do Hospital das Clínicas de São Paulo sobre os acidentes com motos na capital paulista, coordenado pela fisiatra Júlia Greve, foi divulgado ao público, e envolveu 326 vítimas e 310 acidentes, entre fevereiro e maio de 2016, na zona oeste de São Paulo, onde fica o HC. Só 23% dos acidentados assumiram que usam a moto como instrumento de trabalho. Os acidentados com moto, na sua maior parte, usa o veículo duas horas por dia, como transporte, normalmente para ir e vir do trabalho.

A pesquisa confirma que, apesar de mais expostos, moto-fretistas se acidentam menos, possivelmente por serem mais experientes. O estudo comprova que o aumento da exigência de equipamentos de segurança para motoboys tem surtido efeito.

A pesquisa começou no mesmo mês em que passou a valer a exigência de curso de direção defensiva para motoboys e moto-taxistas, determinada pelo Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).

O número de motoboys é bem inferior ao da frota de motos na capital paulista. O sindicato da categoria diz que existem cerca de 200 mil moto-fretistas na cidade; o número de motos, segundo a CET, era de quase 1 milhão em 2012.

Perfil dos acidentados, principais causas dos acidentes e os tipos de lesões:

- a) maioria já se acidentou antes;
- b) a maioria é homem (92%), com 30 anos, em média, e estudou até o ensino médio (20% tinham ensino superior). Mais da metade (62%) ganha de um até três salários-mínimos;
- c) do total, 73% disseram que usam a moto como transporte, dirigindo até duas horas por dia e 33% se declararam moto-fretistas, pilotando até oito horas por dia. Outros 4% não responderam;
- d) mais de 70% dos acidentes estudados envolveram dois ou mais veículos. A pesquisa apontou que motociclistas e motoristas “empataram” na questão de quem teve culpa no acidente. Em ambos os casos, a imprudência foi o fator que pesou;
- e) dos motociclistas entrevistados, 67% dizem que aprenderam a andar de moto sozinhos. E 23% não tinham habilitação (desses, 75% tinham menos de 32 anos);

- f) o excesso de velocidade foi constatado em 13% dos casos – na maior parte deles, eram as motos que estavam acima do limite. A maior parte das ocorrências foi em ruas e avenidas de velocidade média; 34% foram nas marginais;
- g) problemas nas vias, como óleo ou areia na pista e má sinalização, levaram a 18% dos acidentes. De todas as ocorrências, 97% aconteceram em pista seca e 67% durante o dia;
- h) más condições dos veículos responderam por apenas 8% das colisões e quedas. Freios e pneus são os principais “vilões” nesses casos. Segundo o HC-SP, 69% das motos tinham menos de seis anos de uso.

Os acidentes de moto tem caráter complexo, relacionados aos processos de reprodução social do modelo de desenvolvimento que considera o crescimento econômico globalizado e ignora os mínimos padrões de cidadania e direitos, visto que atingem potencialmente uma faixa etária jovem em idade produtiva resultando em mortes, invalidez, politraumatismos com elevado custo no atendimento, impactando na economia das famílias e da saúde pública.

A falta de presença do Estado com sua ineficiência no planejamento das ações de fiscalização, e de ações intersetoriais focadas na educação, contrasta com índices alarmantes de acidentes envolvendo motociclistas. Uma verdadeira epidemia, esses acidentes constituem-se em uma violência social, emblemática no contexto socioeconômico transformando as vítimas em culpados.

Diante deste cenário, a gestão de esquerda deverá sair da postura determinista e estrategicamente propor iniciativas criativas para diminuir essa violência social e suas iniquidades.

O prefeito municipal deverá propor uma série de ações intersetoriais, envolvendo o núcleo gestor desde o gabinete as secretarias diretas e indiretas, bem como outras esferas dos governos estadual e federal para promoção de uma política específica de prevenção aos acidentes com motos. Há necessidade de alcançar melhores índices com estratégias de gestão que envolva projetos com metas de educação de trânsito, de fiscalização, de sinalização e de melhoria do transporte público elevando a discussão para além do problema de saúde pública.

Com o objetivo de reduzir mortos e feridos em decorrência de acidentes de motos, é necessária a captação de recursos financeiros com repasse e liberação de verbas para custear a implantação de projetos. Atividades tais como conferências, campanhas educativas, e qualificação dos sistemas de informação sobre acidentes, são ações que a gestão pública pode realizar para a construção do cuidado e de um futuro onde predominem a prudência e o respeito a vida.

A complexidade do problema exige esclarecimentos sobre o contexto dos fenômenos que lhe origina para subsidiar políticas de prevenção. A compreensão no enfrentamento do problema cujo crescimento das estatísticas denota que as intervenções tem tido pouco resultado benéfico, exige práticas de prevenção norteadas para mudanças políticas, culturais, cognitivas e tecnológicas que promovam impactos nos perfis epidemiológicos.

As ações de educação, fiscalização e engenharia de tráfego devem ser mobilizadas de forma crítica sensibilizando a população a obedecer os procedimentos normativos para prevenir acidentes.

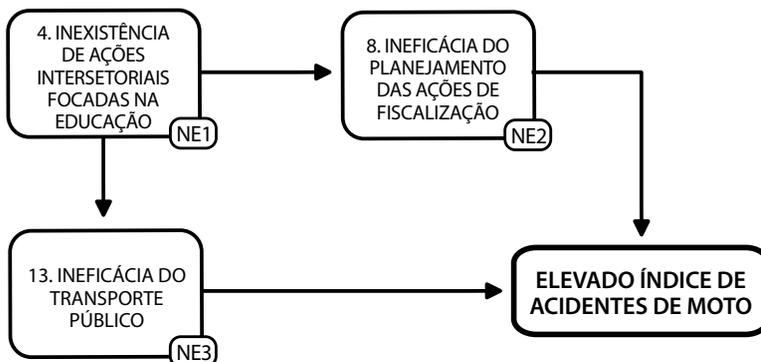
O planejamento das ações intersetoriais deve realizar um estudo espacial da mortalidade por acidente de moto que identifique as áreas onde o risco de acidentes é maior, o perfil das vítimas, faixa etária, hábitos como uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), atenção às normas de trânsito, segurança das boas condições do veículo, uso de bebidas alcoólicas, a imprudência, imperícia e negligência dos condutores. Com um banco de dados atualizado, o gestor pode identificar os fatores de risco e as vítimas mais vulneráveis no município, assim como os locais onde o risco de acidente é maior.

O planejamento deve elencar as propostas para promover uma política pública de prevenção aos acidentes com motos, sobre segurança no trânsito, com o objetivo de repactuar metas e traçar novas estratégias do governo e da sociedade para garantir a segurança da população e salvar vidas.

Portanto, o governo de coalizão na cidade de Marabá tem o desafio de realizar ações do plano de governo, agir diante dos problemas que acometem a população e, ao mesmo tempo, combater a manipulação das informações difundidas pela mídia e seus colaboradores.

Discutir e planejar medidas para diminuir os índices de acidente de motocicletas é imperativo, com a certeza que a mídia conservadora que faz oposição implícita ao gestor da cidade será mais um obstáculo a ser vencido.

Árvore do problema



Nós estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 - Inexistência de ações intersetoriais focadas na educação.	A1.1 - criar um grupo intersetorial para unificar ações; A1.2 - fixar um percentual anual de recursos para ser aplicado nas ações intersetoriais; A1.3 - elaborar campanhas educativas para serem realizadas nas escolas, nas empresas, nos clubes e nas vias públicas; A1.4 - requisitar a realocação de agentes de trânsito que estejam servindo em outros órgãos;	- elevação anual em, no mínimo, 4% do Orçamento da Segurança Pública para ações voltadas para ações intersetoriais; - redução ao mínimo dos agentes de trânsitos deslocados da função; - elaboração de cartilhas educativas de segurança no trânsito para ser divulgadas nas instituições do município pelos agentes;
NE2 - Ineficiência do planejamento das ações de fiscalização	A2.1 - garantir recursos anual para ser aplicado nas ações intersetoriais de fiscalizações e manutenção; A2.2 - criar grupo estratégico intersetorial para elaborar plano de fiscalização e criar um plano de manutenção de trânsitos. A2.3 - realizar fiscalizações nos horários e locais onde ocorre o maior índice de acidente ; A2.4 - dotar estruturas de fiscalização trânsito com equipamentos modernos;	- aquisição de equipamentos mais modernos; - redução em 35% o número de acidentes de trânsito na cidade; - implantação de um banco de informações intersetoriais informatizado para garantir maior eficácia nas ações de fiscalização e manutenção;
NE3 - Ineficiência do transporte público	A3.1 - convencer os vereadores da cidade a criar novas rotas de transportes coletivos e regras para coletivos com mais de "dez" anos circularem. A3.2 - abrir licitação pública para as novas rotas de transportes coletivos. A3.3 - discutir com os proprietários de transportes coletivo a necessidade da melhoria de suas frotas. A3.4 - fiscalizar as empresas de coletivos quanto a disponibilidade de veículos.	- novas rotas de transportes; - coletivos mais novos e confortáveis; - aumento na disponibilidade dos coletivos na cidade.

Plano de ação

Nó Estratégico 1 – Inexistência de ações intersetoriais focadas na educação

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A1.1 - Criar um grupo intersetorial para unificar ações;	unificar ações;	Telefone, internet, auditório amplo para reunião, três servidores.	02 meses;	Vice prefeito, Secretário de Segurança, Secretário de Saúde, Secretário de Educação, Secretário Obras, Assessor de Comunicação, Secretário Planejamento.
A1.2 - Fixar um percentual anual de recursos para ser aplicado nas ações intersetoriais;	reunir prefeito e vereadores para apresentar proposta de percentual a ser fixado; elaborar lei com a fixação do percentual acordado com vereadores;	Telefone, internet, dois veículos, auditório de reuniões, material de expediente, três servidores	03 meses	Prefeito, líder do governo na Câmara de Vereadores, Secretário de Gestão e Orçamento.
A1.3 - Elaborar campanhas educativas para serem realizadas nas escolas, nas empresas, nos clubes e nas vias públicas;	elaboração de cartilhas educativa de segurança no trânsito;	Telefone, internet, auditório amplo para reunião, verba para insumos e gráfica, três servidores;	04 meses	Assessor de Comunicação, diretor de ensino, diretor de segurança, diretor de saúde e diretor de trânsito
A1.4 - Requisitar a realocação de agentes de trânsito que estejam servindo em outros órgãos;	contatar órgãos e secretarias onde há agentes de trânsito em "desacordo com a função"; sensibilizar secretarias e órgãos sobre a necessidade de liberação de agentes em desvio de função;	Telefone, internet, dois veículos, sala de reuniões, material de expediente, três servidores	02 meses	Vice prefeito, diretor do RH, diretor de Trânsito e diretor Segurança

Nó Estratégico 2 – Ineficiência do planejamento das ações de fiscalização

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A2.1 - Garantir recurso anual para ser aplicado nas ações intersetoriais de fiscalizações e manutenção;	reunir prefeito e vereadores para apresentar proposta de percentual a ser fixado; elaborar lei com a fixação do percentual acordado com vereadores;	Telefone, internet, dois veículos, auditório de reuniões, material de expediente, três servidores	03 meses	Prefeito, líder do governo na Câmara de Vereadores, Secretário de Gestão e Orçamento.
A2.2 - Criar grupo estratégico intersetorial para elaborar plano de fiscalização e criar um plano de manutenção de transítos.	unificar ações de fiscalização, manutenção e educação para o trânsito; elaborar mapa de contingência de manutenção, seguindo as informações coletada;	Telefone, internet, auditório amplo para reunião, três servidores.	02 meses;	Secretário de Segurança, Secretário de Saúde, Secretário de Educação, Secretário de Obras, Assessor de Comunicação e Secretário de Planejamento.
A2.3 - Realizar fiscalizações nos horários e locais onde ocorre o maior índice de acidente;	realizar blitz, rondas e operação presença, em conjunto com a PM local;	Planejamento, equipamento, pessoal, apoio da PM.	08 meses (*)	Secretário de Segurança, Diretor de Trânsito, Agentes de Trânsito
A2.4 - Dotar estruturas de fiscalização trânsito com equipamentos modernos.	destinar percentual de verba maior para aquisição de equipamento modernos;	Dotação orçamentária, telefone, internet, auditório amplo para reunião, três servidores.	12 meses	Secretário de Segurança, líder do governo na Câmara de Vereadores, gabinete do prefeito.

Nó Estratégico 3 – Ineficiência do planejamento das ações de fiscalização

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A3.1 - Convencer os vereadores da cidade a criar novas rotas de transportes coletivos e regras para coletivos com mais de "dez" anos circularem.	reunir prefeito e vereadores para apresentar proposta de novas rotas de transporte e regras temporal de uso de coletivo; elaborar lei para criação de novas rotas de transporte e regras temporal de uso de coletivo;	Telefone, internet, dois veículos, auditório de reuniões, material de expediente, três servidores	03 meses	Prefeito, líder do governo na Câmara de Vereadores, Secretário de Gestão e Orçamento.
A3.2 - Abrir licitação pública para as novas rotas de transportes coletivos.	caso aprovado, realizar o trâmite legal para a licitação pública;	Telefone, internet, dois veículos, auditório de reuniões, material de expediente, três servidores	03 meses	Chefe de gabinete, secretário administração, diretor de transporte, diretor de licitações
A3.3 - Discutir com os proprietários de transportes coletivos a necessidade da melhoria de suas frotas.	Sensibilizar os proprietários quanto a melhoria de suas frotas de coletivos;	Telefone, internet, dois veículos, auditório de reuniões, material de expediente, três servidores	02 meses	Secretário de administração, diretor de transporte, diretor de trânsito e diretor de TI
A3.4 - Fiscalizar as empresas de coletivos quanto a disponibilidade de veículos.	fiscalizar, monitorar e cobrar a regularização.	Telefone, internet, dois veículos, equipamentos, pessoal, rede de monitoramento TI	12 meses	Diretor de transporte, diretor de trânsito e diretor de TI

Análise de atores

Ação 1.1 – Criar um grupo intersetorial para unificar ações

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Prefeito	Econômico e político	Resistência de secretários e diretores	Determinando prazo para finalização	Não priorizado	Deixar o tema em evidência na mídia.
A2 Secretário de Segurança	Econômico e político	Recurso reduzido	Monitorando a execução	Deixando de cobrar a equipe responsável	Mantem o tema em evidência na mídia

Ação 1.2 – Fixar um percentual anual de recursos para ser aplicado nas ações intersetoriais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Prefeito	Econômico e político	Resistência na Câmara de Vereadores	Convencendo da necessidade da aprovação do recurso	Não priorizado	Deixar o tema em evidência na mídia.
A2 Secretário de Gestão e Planejamento	Político e cognitivo	Decisão favorável ou não do prefeito	Indicando ajustes necessários à efetivação da ação	Centrar força na inviabilidade da ação	Mantendo em evidência a necessidade desta ação
A3 Diretor de Fazenda	Econômico	Decisão favorável ou não do prefeito	Indicando ajustes necessários à efetivação da ação	Centrar força na inviabilidade da ação	Apontando caminhos para viabilidade da ação
A4 Líder do governo na Câmara de Vereadores	Político	Resistência na Câmara de Vereadores	Mobilizando vereadores sobre necessidade de aprovar ajustes e leis sugeridas	Desinteresse na mobilização de seus pares para aprovação do recurso	Sensibilizar com dados sobre a necessidade do recurso

Ação 1.3 – Elaborar campanhas educativas para serem realizadas nas escolas, nas empresas, nos clubes e nas vias públicas

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Secretário de Segurança	Político e econômico	Decisão favorável ou não do prefeito, recurso reduzido.	Sensibilizando os demais secretários sobre a urgência da ação	Utilizando argumentos frágeis	Fornecer argumentos sobre a necessidade da ação
A2 Secretário de Comunicação	Político e cognitivo	Decisão favorável ou não do prefeito, recurso reduzido.	Sensibilizando seus subordinados sobre a necessidade urgente das ações	Utilizando argumentos frágeis	Utilizar argumentos fortes
A3 Secretário de Educação	Político e cognitivo	Decisão favorável ou não do prefeito, recurso reduzido.	Sensibilizando seus subordinados sobre a necessidade urgente das ações	Utilizando argumentos frágeis	Utilizar argumentos fortes

Ação 1.4 – Requisitar a realocação de agentes de trânsito que estejam servindo em outros órgãos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Secretário de Segurança	Político e cognitivo	Limites legais e resistência dos agentes	Sensibilizando os demais diretores sobre a importância desta ação	Utilizando argumentos frágeis quanto a necessidade dessa ação	Mantendo em evidência a urgência da ação
A2 Diretor Trânsito	Político e cognitivo	Limites legais e resistência dos agentes	Organizando as documentações necessárias para realocação dos agentes	Desinteresse na mobilização desse pessoal	Munir de dados para realização dessa ação
A3 Diretor RH	Político e cognitivo	Limites legais	Informando onde os agentes estão alocados	Pormenorizar a importância dessa ação	Sensibilizar sobre a necessidade urgente dessa ação

Ação 2.1 – Garantir recursos anual para ser aplicado nas ações intersetoriais de fiscalizações e manutenção

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Prefeito	Político e econômico	Percentual obrigatório para as outras secretarias	Determinando prioridade da ação	Evitar o assunto por receio de conflito dentro do governo	Apontado caminhos para viabilidade da ação
A2 Secretário de Segurança	Político e cognitivo	Decisão do prefeito	Sensibilizando os demais atores sobre a necessidade da ação	Desmobilizando-se diante dos atores e das dificuldades surgidas	Apontando caminhos para viabilidade da ação
A3 Diretor de Planejamento	Político e econômico	Decisão do prefeito	Indicando ajustes necessários à efetivação da ação	Focar na inviabilidade da ação	Mantendo em evidência a necessidade da ação
A4 Diretor da Fazenda	Político e econômico	Decisão do prefeito	Indicando ajustes e adequação à proposta	Centrar na inviabilidade da ação	Apontando caminhos para viabilidade da ação
A5 Líder do governo na Câmara de Vereadores	Político	Justificativa frágil	Sensibilizando seus pares quanto a necessidade da ação	Não mobilizar o suficiente	Apresentar argumentos fortes para que apresente aos seus pares

Ação 2.2 – Criar grupo estratégico intersetorial para elaborar plano de fiscalização e criar um plano de manutenção de trânsitos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Secretário de Segurança	Político e econômico	Orçamento reduzido	Sensibilizando os demais quanto a prioridade da ação	Utilizando argumentos frágeis e sem dados concretos	Fornecer dados sobre a necessidade e urgência da ação
A2 Secretário de Obras	Político e econômico	Orçamento reduzido	Promovendo ajuste orçamentário visando atender a ação	Pormenorizando a importância da ação	Sensibilizar com dados sobre a eficácia da ação
A3 Diretor de Trânsito	Político e cognitivo	Resistência dos agentes	Mobilizando seus agentes quanto a importância da ação	Desinteresse na matéria e na mobilização dos agentes	Sensibilizar quanto a importância da ação

Ação 2.3 – Realizar fiscalizações nos horários e locais onde ocorre o maior índice de acidentes

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 Secretário Segurança	Político e econômico	Limites legais e orçamento reduzido	Mobilizando os demais atores para a importância da ação	Deixando de empreender iniciativas	Apontando caminhos para a viabilidade da ação
A2 Diretor de Trânsito	Político e cognitivo	Limites legais e resistência interna	Sensibilizar os demais atores para a importância da ação	Desmobilizando-se diante dos atores e dificuldades surgidas	Apontando caminhos para a viabilidade da ação
A3 Comandante da PM	Cognitivo	Resistência dos subordinados	Conseguindo adesão dos liderados à execução da ação	Desacreditando a iniciativa junto a liderados	Manter o assunto em evidência na mídia.
A4 Superintendente do Depto. Municipal de Trânsito e Transporte Urbano (DMTU)	Cognitivo	Resistência dos agentes	Conseguindo adesão dos agentes de trânsito à execução da ação	Desacreditando a iniciativa junto aos agentes	Mantendo-o atualizado sobre a eficácia de ações semelhantes

Ação 2.4 – Dotar estruturas de fiscalização trânsito com equipamentos modernos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Prefeito	Econômico e político	Impasse diante de outras secretarias	Determinando prioridade da ação	Relevando a importância da ação	Mantendo em evidência a urgência da ação e riscos caso haja postergação
A2 Secretário de Segurança	Político e cognitivo	Decisão do prefeito favorável ou não, dificuldade orçamentária	Sensibilizando demais secretários sobre a urgência da ação	Utilizando argumentos frágeis e sem dados concretos	Fornecer dados sobre a eficácia e urgência da ação
A3 Diretor de Planejamento e Gestão	Político e cognitivo	Decisão do prefeito e pressão de outros secretários	Indicando ajuste orçamentário visando a efetivação da ação	Pormenorizando a importância da ação	Fornecer dados sobre a eficácia e urgência da ação
A4 Diretor da Fazenda	Político e econômico	Limites legais de gastos a cumprir, decisão do prefeito	Promovendo ajuste orçamentário visando efetivar a ação	Deixando de empreender iniciativas e ajustes necessários	Sensibilizar com dados sobre a eficácia e a urgência da ação
A5 Líder do governo na Câmara de Vereadores	Político	Resistência de pares na Câmara de Vereadores	Mobilizando vereadores sobre a necessidade de aprovar ajuste e leis sugeridas	Falta de interesse na matéria e na mobilização de colegas	Sensibilizar com dados sobre a importância e urgência da ação

Ação 3.1 – Convencer os vereadores da cidade a criar novas rotas de transportes coletivos e regras para coletivos com mais de “dez” anos circularem

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Prefeito	Econômico e político	Impasse diante do lobby contrário a ação	Determinando Prioridade da ação	Relevando a importância da ação	Solicitar que vereadores lancem frente parlamentar cobrando a ação
A2 Secretário de Transportes	Político e cognitivo	Limitações legais	Apresentando argumentos e dados sobre a necessidade da ação	Pormenorizando a importância da ação	Mantendo-o atualizado sobre a eficácia de ações semelhantes
A3 Líder do governo na Câmara de Vereadores	Político	Resistência de pares na Câmara de Vereadores	Mobilizando vereadores sobre a necessidade de aprovar ajuste e leis sugeridas	Falta de interesse na matéria e na mobilização de colegas	Sensibilizar com dados sobre a importância e urgência da ação

Ação 3.2 – Abrir licitação pública para as novas rotas de transportes coletivos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Prefeito	Econômico e político	Demandas contrárias	Persuadindo atores e demonstrando vontade política	Pormenorizando a importância da ação	Mantendo-o atualizado sobre a eficácia de ações semelhantes
A2 Secretário de Administração	Político e cognitivo	Limitações legais e decisão favorável ou não do prefeito	Promovendo ajustes necessários visando a efetivação da ação	Centralizando-se em inviabilidade técnicas da ação	Sensibilizar quanto a necessidade de buscar adequação necessárias
A3 Diretor de Transporte	Cognitivo	Limitações legais e <i>lobby</i> das empresas	Reunindo documentação necessária para efetivação da ação	Centralizando-se em inviabilidade técnicas da ação	Mantendo-o atualizado sobre a eficácia de ações semelhantes
A4 Diretor de Licitações	Cognitivo	Limitações legais	Realizando o processo de licitação, com apoio do jurídico, em curto prazo	Centralizando-se em inviabilidade legal da ação	Fornecer dados legais para que possa conduzir a documentação sem problemas jurídico.

Ação 3.3 – Discutir com os proprietários dos transportes coletivo a necessidade da melhoria de suas frotas

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Prefeito	Econômico e político	Impasse diante a demanda dos vereadores apoiados pela empresas	Sensibilizando os vereadores quanto a necessidade de melhoras dos coletivos junto ao eleitorado	Relevando a importância da ação diante da pressão política	Mantendo em evidência a importância junto ao eleitorado a melhoria dos coletivos
A2 Diretor de Transporte	Político e cognitivo	Decisão favorável ou não do prefeito e limitações legais	Sensibilizando os empresários quanto a importância da ação	Utilizando argumentos frágeis e sem dados conclusivo	Fornecer dados sobre a eficácia e importância da ação
A3 Diretor de Trânsito	Cognitivo	Decisão do prefeito e limites legais	Assumir o comprometimento com a ação	Desinteresse na matéria e no comprometimento	Fornecer dados sobre a eficácia da ação

Ação 3.4 – Fiscalizar as empresas de coletivos quanto a disponibilidade de veículos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Secretário de Segurança	Político e cognitivo	Decisão do Prefeito favorável ou não, dificuldade orçamentária	Sensibilizando demais atores sobre a eficácia da ação	Utilizando argumentos frágeis e sem dados concretos	Fornecer dados sobre a eficácia e urgência da ação
A2 Diretor de Trânsito	Político e cognitivo	Limites legais e resistência interna	Sensibilizar o demais agentes para a importância da ação	Desmobilizando-se diante dos agentes e dificuldades surgidas	Apontando caminhos para a viabilidade da ação
A3 Diretor de TI	Cognitivo	Limites legais	Garimpar informações das câmeras de monitoramento de trânsito e fazendo estatística da oferta dos coletivos	Pormenorizando a importância da ação	Mantendo em evidência a necessidade desta ação

Análise de riscos e fragilidades

Pergunta orientadora:	Análise da equipe
Existem aspectos técnicos e jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Existem ações propostas na área jurídica e técnica que podem resultar em desleixo com a questão fiscal, no descontrole do gasto público e influenciar as relações políticas com outros gestores. A proposta que prevê criar lei permitindo maior volume de gasto na segurança e fixar percentual crescente para ações intersetoriais de educação no trânsito, fiscalização e modernização dos equipamentos dos agentes de trânsito, pode gerar descontentamento nas outras secretarias. Secretários do município podem achar que sua cooperação signifique repasse de responsabilidade para sua equipe, além das normais.

Considerações finais

O elevado índice de acidentes com motos em Marabá, PA, afeta de forma mais incisiva as classes subalternas tornando-se um desafio para a gestão de esquerda utilizar estratégias a curto, médio e longo prazo para minimizar esse problema.

Acidentes envolvendo motocicletas lideram os atendimentos de traumatologia nas emergências hospitalares provocando superlotação e elevado ônus aos serviços de saúde. E um problema comum a maioria dos municípios brasileiros e o seu equacionamento será importante não só para Marabá mas poderá ser espelho para outras unidades federativas.

As ocorrências envolvendo o modal lideram e o comportamento do usuário de motocicletas é apontado por especialistas como um dos principais fatores de acidentes. Quase sempre estes acidentes estão relacionados à negligência, imperícia e imprudência do condutor, como o excesso de velocidade, direção sob o efeito de álcool e não uso ou uso inadequado dos itens de segurança como capacete e cinto.

Observamos como problemas causais (Nós estratégicos) a inexistência de ações focadas na educação para o trânsito, ineficiência na fiscalização, má aplicabilidade da lei, ineficiência do transporte público fazendo com que a população priorize a moto como transporte.

Ao utilizarmos a Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP), algumas ações foram planejadas para desatar esses Nós Estratégicos: a criação de um grupo intersetorial envolvendo vários agentes públicos para unificar ações; fixação de um percentual anual de recursos para ser aplicado nessas ações; elaboração de campanhas educativas para serem realizadas nas escolas, nas empresas, nos clubes e nas vias públicas; criação de grupo estratégico intersetorial para elaborar plano de fiscalização e mo-

dernização do trânsito; sensibilização dos vereadores para criar novas rotas de transportes coletivos e regras para melhoria do serviço, são algumas das estratégias para equacionar o problema com resultados positivos.

A participação de diferentes atores no enfrentamento dos acidentes de trânsito traz a percepção do fato por diversas óticas. A elaboração de projetos em cada setor da administração resultante do planejamento da gestão é uma estratégia para superar os obstáculos e obter resultados satisfatórios, com cooperação, apoio e força.

Por fim, concluímos que o emprego dos instrumentos metodológico-operacionais – Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP), Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) e Metodologia de Análise de Políticas (MAP) – foi relevante para o planejamento de ações estratégicas que minimizem os acidentes com motos em Marabá, PA.

Referências

ACIDENTES com motos custaram R\$ 282 mi. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/mobile/cadernos/cidade/acidentes-com-motos-custaram-r-282-mi-1.1706527>. Acesso em: 10 mar. 2017.

ACIDENTES com motos lideram atendimentos no IJF no Carnaval. Disponível em: <http://mobile.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/03/acidentes-com-motos-lideram-atendimentos-no-ijf-no-carnaval.html>. Acesso em: 10 mar. 2017.

CAVALCANTI, Paula A.; COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (Orgs.). *Gestão Estratégica Pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (Orgs.). *Gestão Estratégica em Políticas Públicas*. 2. ed. Campinas, SP; Alínea, 2014.

PENTECOSTE: MPCE expede recomendação que visa a prevenção e repressão da prática de crimes e atos infracionais praticados na direção de veículos automotores. Disponível em: www.noticiasdepentecoste.com/2017/02/pentecoste-mpce-expede-recomendacao-que.html?m=1. Acesso em: 10 fev. 2017.

SEVERO, Luana. *Interior do Ceará tem mais de 1 milhão de motocicletas*. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/01/interior-do-ceara-tem-mais-de-1-milhao-de-motocicletas.html>. Acesso em: 29 jan. 2017.

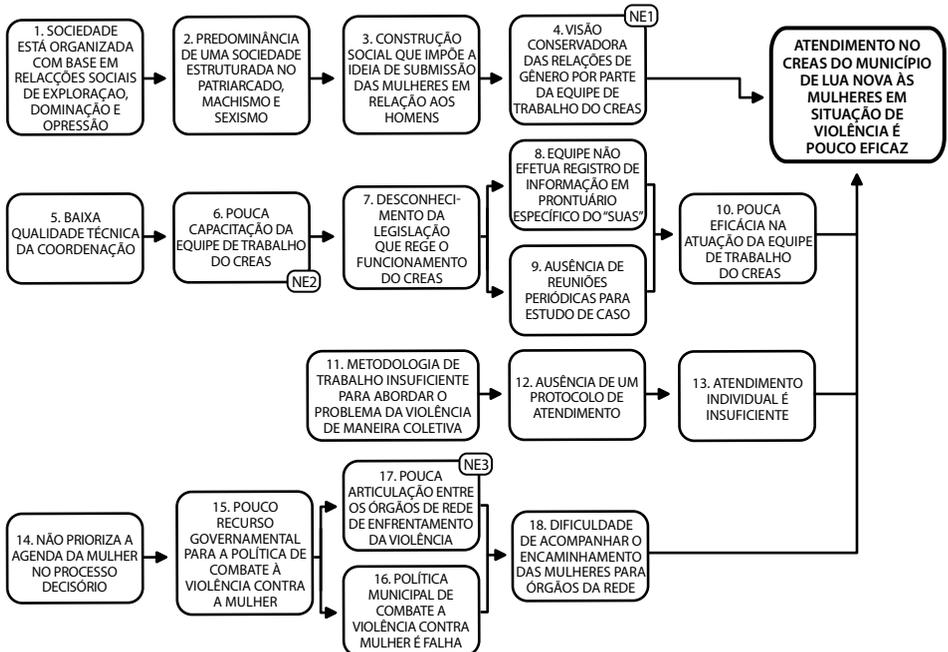
CAPÍTULO XI

**ATENDIMENTO NO CREAS – CENTRO
DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL – DO MUNICÍPIO DE
LUA NOVA – ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO
DE VIOLÊNCIA É POUCO EFICAZ**

Bárbara Peixoto de Oliveira
 Joyce Kimarce do Carmo Pereira
 Luanda do Carmo Queiroga
 Orientadora: Clarisse Goulart

Fluxograma explicativo do problema

Ator: Gerente dos serviços da média complexidade



Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos

A equipe escolheu como problema do TCC um entrave real, vivenciado por uma das integrantes do grupo em seu local de trabalho. Para além disso, a equipe considera o tema de extrema importância, por se tratar da implementação de políticas públicas que garantam direitos às mulheres. Enquanto mulheres, sendo duas mulheres negras e militantes da causa feminista, consideramos importante marcar politicamente a relevância de se trabalhar as questões de gênero em nosso trabalho de conclusão de curso. O problema a ser abordado é o atendimento no CREAS do município de Lua Nova às mulheres em situação de violência é pouco eficaz.

O CREAS pertence a rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e oferece os serviços concernentes à Proteção Social Especial. No SUAS os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social são reorganizados por níveis de proteção, em Proteção Social Básica (voltada à prevenção de situações de vulnerabilidade social, fortalecendo a potencialidade das famílias e dos indivíduos) e Proteção Social Especial (voltada à proteção de famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social), tendo por base o território, de acordo com sua complexidade, respeitada a diversidade regional e local. (BRASIL, 2009) No âmbito da Proteção Social Especial, os serviços são divididos entre os de média e alta complexidade. O equipamento CREAS de Lua Nova atende alguns dos serviços concernentes à média complexidade, dentre eles o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), responsável, entre outros, pelos casos de violência contra a mulher.

O CREAS atua conjuntamente e de modo articulado com a rede de serviços da assistência social, órgãos de defesa de direitos e das demais políticas públicas com o objetivo de realizar ações que fortaleçam as possibilidades de inclusão das mulheres em uma organização de proteção que possa contribuir para a reconstrução de uma situação de violência vivida.

A violência é uma das principais formas de garantir o controle sobre as mulheres. A violência sexista é uma relação de poder e dominação dos homens sobre as mulheres que se sustenta na construção de uma cultura

patriarcal que desqualifica as mulheres e faz com que sejam consideradas coisas, objetos de posse e poder dos homens. (BRASIL. SOF, 2015) O combate à violência contra as mulheres significa a busca por transformações gerais na sociedade, incluindo o componente feminista neste projeto de transformação. Isso demanda que sejam colocadas em prática políticas públicas com o objetivo de prevenir e denunciar atos de violência e proporcionar atendimento adequado.

A reação patriarcal se expressa na violência contra as mulheres, que toma o mundo público com cada vez mais expressões de crueldade. Cresce o assassinato de mulheres negras, os casos de estupros coletivos e de lesbofobia. A vida das mulheres nas periferias está marcada pelo medo como um dos principais fatores de socialização. O modelo de coerção com que é marcada a sociedade obriga as mulheres, sob constante ameaça da violência, a seguirem estritamente as regras e leis patriarcais. A luta contra a violência se articula com a luta por igualdade e com a transformação da organização do cotidiano, do trabalho e da vida.

A opressão sobre as mulheres favorece a dominação capitalista. A manutenção das mulheres oprimidas e subordinadas contribui para manter uma divisão de interesses e privilégios na sociedade. Portanto, se a opressão de gênero constitui um fator dentro do qual o capital se estrutura, o modelo de desenvolvimento, a política econômica, o significado das conquistas sociais e a ampliação de direitos para a gestão pública de esquerda deve ser acompanhada pela capacidade de incorporar no seu modelo de gestão a busca pela igualdade de direitos e oportunidades entre homens e mulheres. Isso implica necessariamente e urgentemente na erradicação da violência contra as mulheres.

Em uma conjuntura em que o fascismo é aliado do neoliberalismo, a reação conservadora fomenta comportamentos de ódio, violência e intolerância, que atingem especialmente as mulheres. A violência sexista não deve fazer parte do cotidiano das mulheres. O Estado, especialmente durante uma gestão pública de esquerda, deve garantir a prevenção, o enfrentamento, o combate e o atendimento a toda forma de violência.

O problema selecionado, “Atendimento no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) – do município de Lua Nova

às mulheres em situação de violência é pouco eficaz”, é de suma importância, tanto por se tratar de uma política de reconhecimento e afirmação dos direitos das mulheres, quanto por se constituir como um mecanismo de combate à violência, uma vez que o CREAS (BRASIL, 2011) possui no seu rol de atribuições (BRASIL, 2006), a oferta do serviço especializado e continuado para mulheres em situação de ameaça ou violação de direitos, tais como: violência física, psicológica, sexual etc.

Os nós explicativos do fluxograma, segundo Dagnino (2016), devem ser auto-explicativos, claros e objetivos, portanto, devem dispor de quaisquer explicações de sentido. Porém, alguns dos nós explicativos dispostos no fluxograma em questão necessitam de explicação teórica, por se tratar de um tema específico da política de assistência social e das discussões recentes sobre igualdade de gênero, nem sempre conhecidos por todos os leitores. Sendo assim, alguns Nós Explicativos serão descritos e melhor contextualizados em seguida.

NE 2 – Predominância de uma sociedade estruturada no patriarcado, machismo e sexismo

Esse Nó é a contextualização das estruturas das desigualdades presentes entre mulheres e homens. A partir dele é possível problematizar as questões de gênero, estruturais em nossa sociedade.

Entendemos que as problematizações de gênero são grandes entraves a coalizões de esquerda, uma vez que confrontam ideias conservadoras, por muito tempo arraigadas nas representações sociais do que é ser mulher e do que é ser homem. Ademais, quando se trata de governo, ainda que de esquerda, é notável a presença predominantemente masculina, o que, de alguma forma, tenciona as relações de poder a muito existentes. Como Azerêdo (2010) problematiza, refletir sobre relações de gênero é entrar em uma encrenca, é estar em problemas.

Quando se trata de governabilidade essa encrenca se torna ainda maior. Vivemos por quase 14 anos um governo com pautas progressistas, de esquerda, com grandes avanços na área social. Porém, as pautas da igualdade de gênero avançaram muito pouco nesse período e, por algumas vezes, quase vivemos retrocessos. Entendemos que as pautas da igualdade de gênero

não entram na agenda oficial do governo por estarem em situação desprivilegiada na pirâmide da governabilidade. Como afirmamos, esta ainda é uma sociedade pautada no patriarcado, machismo e sexismo, e que não permite avanços em estratégias de combate à opressão contra as mulheres.

Pois bem, topando então essa encrenca que é problematizar gênero e nos posicionando a partir dos feminismos apresentaremos a seguir explicações dos três conceitos que se colocam nesse Nó explicativo.

Com vistas a problematizar sobre o primeiro conceito apresentado no referido Nó explicativo, concordamos com Pateman (1993), quando ela diz que o feminismo abriu possibilidades de questionamento e resposta ao direito patriarcal, originado do contrato social. Tal contrato que é tido como organizador da vida social a partir do Estado moderno, originou também o contrato sexual (a respeito do poder dos homens sobre as mulheres através da prostituição e do casamento). Por mais que o contrato social tenha originado o direito político, ele instituiu tal direito enquanto um atributo masculino que, por sua vez, ajuda-nos a compreender os fenômenos das violências contra as mulheres: “consoante à concepção contratual, o pressuposto do indivíduo (homem) como proprietário da sociedade matrimonial não evidencia apenas a sujeição sexual das mulheres, traz também elementos para legitimar a violência de gênero.” (PRÁ, 2010, p. 86)

Essa atribuição de direitos e poderes aos homens demarca o conceito de machismo e demarca também papéis de gênero específicos, impostos socialmente. Esses papéis entram na lógica do sexismo.

Como se vê, são esses três conceitos, patriarcado, machismo e sexismo, as bases estruturais da lógica de opressão e violência às mulheres.

A consequência direta dessa não qualidade técnica da coordenação são os Nós Explicativos 5 a 13.

NEs 5 a 13 – Linha causal de contextualização do trabalho técnico do CREAS

O Nó explicativo 5 – **Baixa qualidade técnica da coordenação** inicia esta linha causal trazendo a problemática vivida pelo CREAS de Lua Nova. A baixa qualidade técnica da coordenação se deve ao fato de a escolha

desse cargo dar-se meramente por indicação política, sem levar em conta critérios como capacitação para ocupar o cargo, experiência de gestão, conhecimentos teóricos. A coordenação é escolhida a partir de indicação da prefeita ou vereadores que apenas cumprem promessas políticas e transformam o equipamento em um cabide eleitoral. Esses aspectos geram consequências trágicas para a qualidade dos serviços prestados no CREAS.

Nó explicativo 6 **Pouca capacitação da equipe de trabalho do CREAS.** É da coordenação a função e dever de proporcionar frequentemente capacitações e atualizações para a equipe técnica (BRASIL, 2006) que, na maioria das vezes, é proveniente de concursos públicos, graças a uma exigência na legislação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2004). Porém, neste município, em específico, o concurso público para eleger esses cargos profissionais não é específico para a atuação no SUAS. O concurso é bastante generalista e não aborda a legislação do sistema em suas provas. Sendo assim, nem sempre esse profissional estará capacitado e atualizado das demandas de trabalho do equipamento. Sabe-se que as demandas do SUAS estão em constante atualização e para manter o trabalho alinhado com os direcionamentos legais. É necessário acesso constante a cursos de atualizações e capacitações.

Diante dessa falta de capacitação geral (equipe técnica e coordenação) os trabalhadores do CREAS enfrentam um grande problema: o desconhecimento da legislação que rege o funcionamento do equipamento (Nó explicativo 7). Técnicos e coordenação não sabem ao certo as funções competentes a cada trabalhador do CREAS. Isso os faz misturar funções, exercer atividades que não os competem ou não exercer as atividades que os competem.

O Nó explicativo número 7 gera duas consequências ruins: equipe não efetua o registro das informações em prontuário específico do SUAS (Nó explicativo 8) e poucas reuniões periódicas para estudo de caso (Nó explicativo 9). Essas duas consequências, fruto do desconhecimento da legislação e orientações de como deve se dar o trabalho são sérias, pois, afetam diretamente o serviço prestado. No caso específico de nosso problema, violência contra mulher, é notável que o registro incorreto dos casos em prontuário não fornece subsídios para se atuar corretamente em rede na

busca de uma solução. Esse não registro correto faz com que informações se percam facilmente. Discutir os casos periodicamente também faz parte das orientações legais do trabalho técnico do CREAS. (BRASIL, 2011) Discutindo-se os casos é possível encontrar soluções conjuntas ou propostas alternativas de intervenção para a solução do problema.

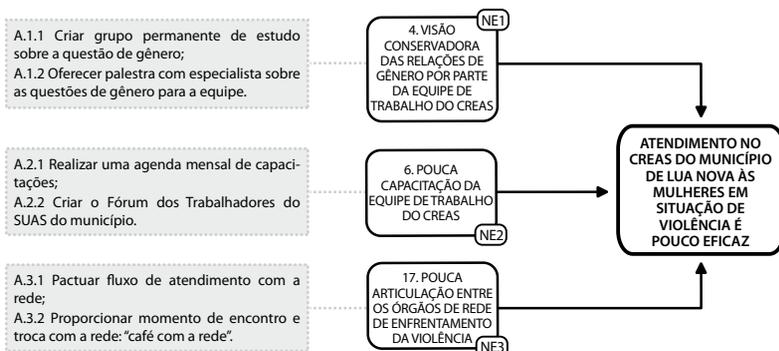
Os nós explicativos 8 e 9 convergem para a triste realidade da pouca eficácia dos serviços prestados no CREAS de Lua Nova. Como consequência, percebe-se que a qualidade dos serviços prestados no equipamento é muito ruim, tornando pouco eficaz o atendimento às mulheres vítimas de violência.

Os Nós 11, 12 e 13 referem-se especificamente a execução dos serviços por parte dos técnicos do equipamento. Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009) e o documento de Orientações Técnicas do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (BRASIL, 2011) cabe aos técnicos do CREAS executar articulações em rede, registro correto e minucioso das informações em prontuário específico, reuniões de equipe e de estudo de caso, atendimentos individualizados e em grupos e visitas domiciliares. Os problemas elencados nos nós em questão referem-se a má execução dessas atribuições por parte dos profissionais. A boa execução dessas atribuições proporciona o desenvolvimento de uma boa metodologia de trabalho (problema elencado no Nó explicativo 11), que inclua um protocolo de atendimento contextualizado e compatível com as demandas das mulheres da cidade (Nó explicativo 12) e o despertar da equipe para a necessidade de ampliação da abordagem do problema, para além de atendimentos individualizantes (Nó explicativo 13) e que, acabam por não dimensionar a problemática da violência de gênero, enquanto um problema social e não individual, para o público atendido.

Os Nós Estratégicos

Os nós explicativos considerados estratégicos são: “NE1 visão conservadora das relações de gênero por parte da equipe de trabalho do CREAS”; “NE2 pouca capacitação da equipe de trabalho do CREAS” e “NE3 pouca articulação entre os órgãos da rede de enfrentamento à violência”.

Árvore de problema



Nós estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 - Visão conservadora das relações de gênero por parte da equipe de trabalho do CREAS	A.1.1 Criar grupo permanente de estudo sobre a questão de gênero; A.1.2 Oferecer palestra com especialista sobre as questões de gênero para a equipe;	Conscientização da equipe em relação às questões de gênero; Diminuição dos preconceitos de gênero a partir dos novos conhecimentos apreendidos nas leituras e trocas de experiências.
NE2 - Pouca capacitação da equipe de trabalho do CREAS	A.2.1 Realizar uma agenda mensal de capacitações; A.2.2 Criar o Fórum dos Trabalhadores do SUAS do município;.	Equipe técnica atualizada quanto aos temas, execução e ofertas de serviços no equipamento. Equipe com maior conhecimento. Equipe técnica poderá pensar soluções conjuntas para uma melhor atuação no trabalho
NE3 - Pouca articulação entre os órgãos da rede de enfrentamento à violência	A.3.1 Pactuar fluxo de atendimento com a rede; A.3.2 Proporcionar momento de encontro e troca com a rede: "café com a rede;"	Rede de enfrentamento à violência articulada e agindo em parceria; Melhor conhecimento de todos os equipamentos sobre a atuação específica de cada serviço que compõe a rede;

Plano de ação

NE 1 – Visão conservadora das relações de gênero por parte da equipe de trabalho do CREAS

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.1.1 Criar grupo permanente de estudo sobre a questão de gênero.	Organizar cronograma do grupo; selecionar textos e materiais a serem utilizados organizar rodízio para propiciar a participação de todos os trabalhadores que atendem diretamente o público	Sala xerox	Imediato/constante	Coordenadora do CREAS Psicóloga do CREAS
A.1.2 Oferecer palestra com especialista sobre as questões de gênero para a equipe.	Contatar Secretaria Estadual de Direitos Humanos e solicitar palestrante sobre o tema. Viabilizar material para a palestra Viabilizar lanche para a palestra	Sala Lanche Power point	Imediato/Constante	Coordenador do CREAS assistente Social do CREAS

NE 2 – Pouca capacitação da equipe de trabalho do CREAS

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.2.1 Realizar uma agenda mensal de capacitações;	Articular junto aos demais equipamentos da rede momento mensal de capacitação para a equipe técnica. Propor agenda com temas relevantes para a execução dos serviços sócio-assistenciais	Computador, telefone, internet, sala	1 mês	Coordenadora do CREAS gerente dos serviços da média complexidade
A.2.2 Criar o Fórum dos Trabalhadores do SUAS do município.	Contatar fórum estadual de trabalhadores do SUAS e solicitar informações e apoio para a instituição do Fórum Municipal Solicitar liberação dos trabalhadores para participação nas reuniões do fórum para secretário da assistência social Convocar trabalhadores da rede SUAS para participarem de reunião para se instituir o fórum.	Computador, telefone, internet, auditório, lanche	4 meses	Gerente dos serviços da média complexidade

NE 3 – Pouca articulação entre os órgãos da rede de enfrentamento à violência

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.3.1 Pactuar fluxo de atendimento com a rede.	Criação de um fluxo de atendimento de mulheres vítimas de violência, levando-se em consideração toda a rede e baseado nos parâmetros legais; convocar Conselho Tutelar, Poder Judiciário, Ministério Público, defensoria pública, polícia civil, polícia militar, conselhos de direitos, demais serviços da Assistência Social, serviços da Saúde para apresentação da proposta de fluxo de atendimento de violência contra a mulher no município.	Telefone, internet, computador, auditório, lanche	4 meses	Técnicos de nível superior do CREAS gerente dos serviços da média complexidade
A.3.2 Proporcionar momento de encontro e troca com a rede.	Instituir evento mensal intitulado café com a rede; fazer uma agenda com cronograma anual dos cafés	Auditório, lanche, telefone, internet, computador	3 meses	Gerente dos serviços da média complexidade coordenadora do CREAS

Análise de atores

Ação 1.1 – Criar grupo permanente de estudo sobre a questão de gênero

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Gerente dos serviços da média complexidade	Político	Conflito com a coordenação	Estipulando prazos	Não incentivando a participação no grupo	Colocar o grupo na agenda decisória
Coordenadora do CREAS	Financeiro e político	Falta de recursos e vontade política	Liberando os funcionários para participar	Não apoiando o projeto	Tensionamento político e argumentação sobre a importância do grupo
Técnicos do CREAS	Cognitivo	Falta de vontade política	Apresentando textos e sugestões de leitura sobre o tema	Não participando	Convencer da importância da ação
Assistente administrativa do CREAS	Organização do espaço	Resistência mudanças e novas ideias	Com sua experiência de anos no serviço	Se recusando a participar	Convencimento quanto a importância de participação.

Ação 1.2 – Oferecer palestra com especialista sobre as questões de gênero para a equipe

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretário de Assistência Social	Financeiro e político	Falta de vontade política	Oferecendo recursos para lanche e deslocamento da palestrante	Não priorizando a ação	Mostrando a relevância da palestra para o bom funcionamento do serviço
SEDESE	Pessoal e político	Agenda cheia e muitas atribuições	Oferecendo recurso pessoal, palestrante	Não se dispondo a oferecer o palestrante	Solicitar formalmente auxílio para a realização da palestra
Coordenadora do CREAS	Financeiro e político	Falta de recursos e pouca força de vontade política	Apoiando o projeto e defendendo a ideia junto a prefeitura e estado	Não priorizando a ação	Pressionando e tensionando quanto a importância da ação

Ação 2.1 – Realizar uma agenda mensal de capacitações

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretário de Assistência Social	Financeiro e pessoal	Falta de conhecimento	Com recursos financeiros e pessoal	Não dá a devida importância	Capacitar o secretário sobre as políticas do SUAS
Coordenadora do CREAS	Financeiro e político	Vínculo com o governo municipal	Atuando a frente da ação e mobilizando os funcionários	Não intervindo na ação da prefeitura	Tensionamento político e convencimento
SEDESE	Financeiro e político	Agenda não privilegia essa ação	Elegendo a ação como prioridade	Não oferecendo recursos	Pedido formal de auxílio na criação da agenda de capacitação

Ação 2.2 – Criar o Fórum dos Trabalhadores do SUAS do município

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretário de Assistência Social	Financeiro, de pessoal e político	Falta de vontade política	Liberando os funcionários para participar	Não concordando com a criação do Fórum	Mostrar a importância do Fórum, para seguir a legislação do SUAS
Gerente dos serviços da média complexidade	Político e de pessoal	Não tem governabilidade sobre os funcionários da Secretaria de Assistência Social	Tensionando politicamente o secretário e os coordenadores de outros equipamentos da assistência	Não propondo a criação do fórum	Colocar essa ação na agenda decisória
Fórum Estadual dos Trabalhadores do Suas	A negociação dos trabalhadores a nível estadual; a experiência de fórum	Não tem governabilidade sobre os fóruns municipais	Ajudando com sua experiência e trajetória política	Não participando	Solicitar auxílio formal para a fundação do Fórum
Técnicos trabalhadores do SUAS	A execução do trabalho	Falta de vontade política em participar	Atuando de maneira ativa	Não participando	Incentivar a participação

Ação 3.1 – Pactuar fluxo de atendimento com a rede

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Gerente dos serviços da média complexidade	Político e articulador com a rede	Pouca capacidade de negociação com a rede	Com vontade política de negociação	Pouca vontade política	Colocar essa pauta na agenda decisória
Polícia Civil	Investigação das ações de violência	Não entendimento da situação de violência enfrentada pelas mulheres	Exercendo a correta investigação dos crimes	Com preconceito e machismo presente em suas visões de mundo	Sensibilizando quanto a importância de um bom atendimento às mulheres; alertando sobre a importância de cumprimento da lei Maria da Penha
Poder Judiciário	Cumprimento da lei	Falta de correta interpretação da legislação	Entendendo as questões de gênero e as legislações que amparam a mulher	Machismo presente em suas visões de mundo; corrupção no sistema judiciário	Mobilizando junto ao Estado cursos e capacitações para o judiciário sobre o tema
Ministério Público	Denúncia e ação judicial da situação de violência	Excesso de trabalho e atribuições	Tensionando o poder judiciário a cumprir sua função	Machismo presente em suas visões de mundo; corrupção no sistema da promotoria	Informando sobre a alta demanda de mulheres e processos de investigação de violência

Ação 3.2 – Proporcionar momento de encontro e troca com a rede: “café com a rede”

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Secretário de Assistência Social	Financeiro e político	Falta de vontade política	Convocar para o evento	Não convocando a rede	Sensibilizando e convencendo quanto a importância da rede para uma boa execução do serviço
Gerente dos serviços da média complexidade	Político e de pessoal	Falta de tato para organizar o evento	Organização do evento	Não priorizando a ação	Colocando o evento na agenda decisória
Coordenadora do CREAS	Financeiro e de pessoal	Falta de recursos	Divulgação do evento	Não priorizando a ação	Sensibilizando quanto a importância de contato com rede

Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis?	Sim. Podem aumentar a demanda de trabalho no equipamento e sobrecarregar os técnicos, coordenação e gerência. Além disso, pode aumentar a demanda na busca pelo serviço de acompanhamento das vítimas de violência por consentizar outros atores envolvidos, sem técnicos suficientes para atender essa demanda.
2. Existem aspectos técnicos e jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim, pode gerar tensionamentos políticos graves e desentendimentos entre os órgãos que atuam conjuntamente.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Ele depende de negociação com outros órgãos e pelo fato da atuação do equipamento ser em rede, a melhor tática para corrigir é ter tato e estratégias para negociar politicamente as pautas.
4. De forma geral a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	A equipe avalia que o projeto tem alta capacidade de solucionar o problema, pois contribui para melhor execução do serviço de combate a violência contra a mulher.

Considerações finais

A violência contra as mulheres ocorre em todos os lugares da sociedade onde há homens e mulheres, seja em casa, nas ruas, no transporte, no trabalho ou nas redes sociais. A violência contra as mulheres negras é maior pelo racismo que estrutura a nossa sociedade (SOF, 2017).

O presente Trabalho de Conclusão de Curso teve centralidade em um problema vivido pelo CREAS no atendimento às mulheres em situação de violência. As ações apresentadas associaram medidas que visam oferecer apoio e assistência às mulheres vítimas de violência e estão direcionadas tanto à equipe do CREAS quanto à rede de serviços da assistência social e órgãos de defesa por direitos, devido à compreensão de que o enfrentamento à violência é mais eficaz quando realizado por grupos voltados para o mesmo foco, qual seja a erradicação da violência contra a mulher.

Por entender que a violência contra as mulheres é resultado comportamental do machismo, que pretende ser utilizada como mecanismo de controle e de poder dos homens sobre as mulheres e que resulta de um sistema de dominação masculina, a concepção e formulação das ações consideraram, como uma de suas estratégias, a organização de dinâmicas que ultrapassam os limites do próprio CREAS. Com isso, se entende que construir uma rede de solidariedade que possibilite ações conjuntas faz parte da estratégia de combate à violência, que deve ser um compromisso de todos e todas.

Hoje a violência contra a mulher é reconhecida como uma construção social que vem do que se denomina de relação patriarcal, que nada mais é do que relações de poder dos homens sobre as mulheres. Essa relação de poder guarda relação com uma crença antiga de superioridade masculina e fragilidade feminina. Por isso, outro foco estratégico de ação concebida foi direcionado para criação de grupo de estudo sobre a questão de gênero, de caráter permanente. É necessário ampliar a consciência crítica e a compreensão de que as mulheres têm o direito de viver sem violência.

O reconhecimento, pelo Estado brasileiro, da violência contra as mulheres como um problema que precisa ser combatido teve avanços nos últimos anos, em leis como a Lei Maria da Penha e o reconhecimento do femi-

nicídio. O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência foi outro exemplo de como o Estado organizou políticas públicas de combate à violência. A partir de então, algumas prefeituras e governos estaduais começaram a atuar junto ao governo federal (governo Lula) para organizar as políticas de acolhimento das mulheres vítimas de violência (SOF e Marcha Mundial de Mulheres).

Contudo, o capitalismo patriarcal e racista reage de forma violenta frente aos avanços conquistados. Não é possível pensar em erradicação da violência contra as mulheres sem considerar a superação das desigualdades de raça, de gênero e de classe presentes na sociedade brasileira. Muito embora as políticas públicas sejam importantes, sozinhas não são suficientes, pois toda a sociedade tem que estar envolvida. É preciso acolher as mulheres que sofreram violência, mas isso não basta: é preciso impedir que a violência aconteça com outras mulheres.

Referências

AZERÊDO, S. M. Encrenca de gênero nas teorizações em psicologia. *Revista Estudos Feministas*. V. 18, n. 1, 2010, p. 175-188.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

_____. *Norma Operacional Básico de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS*. Brasília, 2006.

_____. *Tipificação de Serviços Socioassistenciais*. Brasília, 2009.

_____. *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social*. Brasília, 2011.

_____. SOF – Sempre Viva Organização Feminista. *Sem Culpa, nem desculpa! Mulheres livres da violência*. 2017. Disponível em: < www.sof.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Folheto-gr%C3%A1fica.pdf > Acesso em: 02 maio 2017.

_____. Publicação (Cartilha) *Mulheres em luta por uma vida sem violência*. 2015. Disponível em: < www.sof.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Car

tilha-Viol%C3%Aancia-web.pdf> Acesso em: 02 maio 2017.

COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (Orgs.). *Gestão Estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas: Alínea, 2014.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula; COSTA, Greiner.. *Para uma Gestão Pública democrática*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. Cap. 6.

PATEMAN, C. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p.15-37.

PISCITELLI, A. Gênero: a história de um conceito. In: BUARQUE, He-loísa de Almeida (Org.). *Coleção sociedade em foco: introdução às ciências sociais*. São Paulo: Berlendis, 2009,

PRÁ, J. R. Metodologias feministas, gênero, políticas públicas e o monitoramento da Lei Maria da Penha. In: RIAL, Carmen et al.. (org). *Diversidades: dimensões de gênero e sexualidade*. Florianópolis: Mulheres, 2010. p. 81-101.

CAPÍTULO XII

**A UBS DO BAIRRO FLAMENGO
EM CONTAGEM-MG NÃO ATENDE
SATISFATORIAMENTE A POPULAÇÃO
USUÁRIA DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA**

Andressa Rebonato de Sousa
Bruno Francesco de Oliveira Scarpelli
Cleide Maria de Oliveira Scarpelli
Francisco de Assis Sizino
Jaycelene Maria da Silva Brasil
Orientador: Daniel Calbino

Apresentação da situação-problema

A saúde pública brasileira passou a ser concebida enquanto “direito de todos e um dever do Estado” (BRASIL 2002, art. 196, p. 42 apud MONNERAT & SILVA, 2011) a partir da Constituição de 1988.

No entanto, apesar de passarem quase 30 anos e de o SUS estar consolidado, muitos são os problemas do setor, que não consegue efetivar seu papel de universalidade como afirma Lobato (2009, p. 725) ao ressaltar que “parte importante da população possui e busca a titularidade dos planos de saúde, que oferecem mais garantia de acesso e maior prontidão no atendimento”.

Conforme Fagnani (2015), a partir da década de 1990, assistimos contramarchas na efetivação do SUS, à medida que o projeto de desenvolvimento nacional se afastava da Constituição Federal.

Vivenciamos problemas gravíssimos em relação ao financiamento setorial, sobretudo quando os recursos da Seguridade Social deixaram de financiar o SUS, em 1993, e também com a extinção da CPMF, criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe um teto aos gastos com recursos humanos, e o surgimento das organizações Sociais da Saúde (OSS), em 1997. (FAGNANI, trecho extraído de entrevista, 2015)

Fagnani (2015) ressalta ainda que o quadro político atual indica que o cenário para o futuro do Brasil é de fortalecimento da agenda neoliberal, o que é extremamente perigoso para a sobrevivência do SUS, conforme concebido pela Constituição Federal.

De acordo com Lobato (2009, p. 727), “na saúde, além da baixa qualidade, permanecem problemas sérios de iniquidade no acesso e utilização de serviços, ainda bastante vinculados à condição social e geográfica, tendo sido tímida a redução das desigualdades, inclusive em períodos de maior investimento público”.

Portanto, diante desse quadro, vimos constantemente, se não, diariamente, o noticiário da grande imprensa divulgar matérias reforçando os problemas existentes na área da saúde pública. É comum, ao assistirmos os jornais, vermos matérias sobre falta de leitos, fila de espera, falta de médicos, de medicamentos e equipamentos, entre outros fatos. Por outro lado, pouco é noticiado sobre os feitos do setor, passando a imagem de que a saúde pública está falida.

Conforme Costa

Existe um problema estrutural colocado: entre o que uma gestão faz (ou não faz) e a percepção que atores sociais, lideranças, e a população de forma geral vai construindo pouco a pouco sobre o trabalho de um governante e existe uma efetiva mediação feita por ações de comunicação. As pessoas não têm como ter acesso direto a tudo o que é feito, a todos os problemas, a todas as explicações sobre o que ocorre e porquê. A informação que chega a todos, seja ela direcionada ou não, distorcida ou não, passa por filtros que são controlados por profissionais de mídia ou de propaganda, processo denominado “mediatização”[...]. (2015, p. 3)

Nesse sentido, a comunicação é um dos principais instrumentos que deve ser utilizado, tanto para melhorar a informação à população quanto para fazer contra-informação às matérias da grande mídia, que está ligada aos interesses empresariais da emissora.

Para governar bem é necessário fazer cotidianamente a gestão de uma série de demandas e de eventos conflituosos, divergentes e até, às vezes, maldosos. E fazer chegar a população informações mínimas sobre o que está sendo feito. [...] a capacidade da resposta nesses momentos críticos é um importante formador de imagem positiva para um governo. (COSTA, 2015, p. 3)

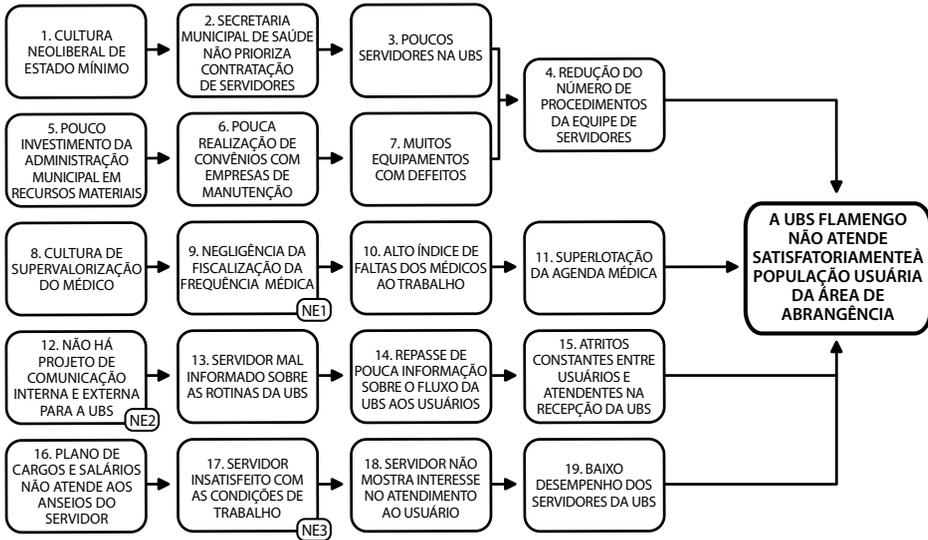
Neste contexto, este projeto visa atuar sobre o problema declarado pelo gerente da Unidade Básica de Saúde (UBS) do bairro Flamengo, em Contagem, Minas Gerais, de que a UBS não atende satisfatoriamente a população usuária da área de abrangência.

As ações que serão apontadas poderão se tornar referência para outras unidades de saúde que estejam passando pela mesma situação, como também atuarão sobre a opinião pública, melhorando a imagem da saúde pública brasileira, que vem sendo construída pela grande mídia para destruir o Sistema Único de Saúde (SUS) com o objetivo de atender aos interesses do neoliberalismo de repassar o setor para a área privada.

Para realização deste projeto, aplicaremos os instrumentos metodológicos operacionais produzidos pelo Grupo de Análise de Políticas de Inovação – Unicamp, que são a Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP), a Metodologia de Equacionamento do Problema (MEP) e a Metodologia de Análises de Políticas (MAP).

Fluxograma

Autor: Gerente da UBS Flamengo



Comentários analítico-conceituais sobre nós explicativos

Tendo em vista que a saúde pública brasileira é uma das áreas de atuação do Estado de maior demanda da população por serviços públicos e que é constante vermos seus problemas serem noticiados pela grande mídia nacional, é fundamental para a gestão pública buscar soluções que consigam atuar sobre os problemas detectados.

O fluxograma explicativo do problema apresentado expõe cinco cadeias causais. Na primeira linha, a cultura neoliberal de Estado Mínimo é colocada como causa da não prioridade da Secretaria Municipal de Saúde na contratação de profissionais, levando a um corpo de poucos profissionais na UBS, gerando a redução do número de procedimentos da equipe.

Na segunda linha causal, o pouco investimento do governo municipal em recursos materiais, gera pouca realização de convênios com empresas de manutenção, fazendo com que haja muitos equipamentos com defeito dentro da UBS Flamengo, causando também a redução do número de procedimentos da equipe.

A cadeia causal número três apresenta a questão da negligência da fiscalização, considerando a frequência dos médicos/as como um dos elementos que ocasiona o problema. Percebe-se a conectividade no contexto explicativo da linha, que é cultural a supervalorização do profissional médico e, por sua vez, contribui para o alto índice de faltas dos médicos ao trabalho, que conduz para uma superlotação da agenda médica, colaborando para que a UBS não atenda satisfatoriamente a população usuária da área de abrangência.

A cadeia causal número quatro mostra que a falta de um projeto de comunicação da UBS contribui para o atendimento insatisfatório. Nessa linha, verifica-se que os servidores reproduzem os problemas de comunicação interna durante o atendimento ao usuário, não oferecendo informações necessárias sobre o fluxo da UBS ao público, gerando atritos constantes na recepção da unidade.

Por último, a cadeia causal número cinco mostra que pelo fato do plano de cargos e salários não atender os anseios dos servidores, estes estão constantemente insatisfeitos com as condições de trabalho, o que gera o baixo desempenho numa grande parcela de profissionais da UBS Flamengo, levando os servidores a não mostrarem interesse no atendimento ao usuário, conseqüentemente, a um baixo desempenho profissional.

3.1 Análises dos Nós Estratégicos

NE1 – Negligência da fiscalização na frequência dos médicos

As reações políticas na administração pública no Brasil e no mundo, sobretudo na área da saúde, desencadeiam processos desumanos, corroborando para que a gestão tenha dificuldades para desenvolver, ampliar e aplicar novas capacidades para melhorar seus planos de fiscalização e monitoramento interno, no intuito de se conseguir adubar o terreno para que ocorra o cumprimento da responsabilidade, sobretudo a frequência assídua dos gestores.

Tratando-se dos profissionais médicos, sistemicamente têm-se o peso do imaginário social que a sociedade ao longo do tempo absorveu, casado com o histórico do *status quo* de poder sobre as classes sociais menos favo-

recidas que, inclusive, definem neste caso as formas de tratamento no momento do atendimento na Unidade Básica de Saúde. Esse fugindo à regra do bom acolhimento abre passagem para instalar conflitos, gerando barreiras que impedem um atendimento ao público célere, honesto, criativo em um estilo socialmente justo e humanizado nesse momento importante que as pessoas acessam aos serviços da UBS.

A ausência dos elementos mencionados segundo Dagnino (2016) gera uma série de produtos contraditórios irracionais de tensão, herança do Estado herdado que atuam sobre todo um tecido social. É notória que, em relação à qualidade dos bens e serviços mimoseados à sociedade, é antiga a sua baixa qualidade, neste caso, na área da saúde, que fora legitimada mediante conquistas obtidas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Por fim, é preciso olhar para esse “problema difícil” sob a ótica das diferentes perspectivas e pontos de vista para lidar com as complexidades que circundam, porém é fato permissível que através do diálogo e reuniões se consiga abrir e ampliar espaços na gestão para iniciar o processo de democratização das políticas, pautando as problemáticas, gerando inteligência e coerência, sobretudo para o cumprimento da responsabilidade do cronograma de horários. É possível gerar uma sinergia e capital social suficiente para chegar a acordos capazes de superar inclusive os interesses particulares do corpo médico, considerando o ambiente volátil que é a área da saúde, no quesito atendimento ao público.

NE2 – Não há projeto de comunicação interna e externa para a UBS

Os problemas de comunicação organizacional se tornaram desafios tanto nas organizações privadas quanto nas públicas. O setor privado, que tem como função social o

lucro, tem se esforçado em tratar destas questões utilizando ferramentas do chamado *endomarketing* ou marketing institucional interno, pois perceberam a necessidade ao negócio de transmitir missão e valores culturais a seus colaboradores, como também se utilizam da chamada Responsabilidade Social para comunicar aos envolvidos externamente os seus processos, uma espécie de compromisso social.

No serviço público, os esforços em tratar da comunicação organizacional muitas vezes se limitam à contratação de softwares de Tecnologia da Informação para agendamento de consultas ou a adoção de instrumentos utilizados pela iniciativa privada. A prática da gestão democrática e participativa junto à comunidade para o desenvolvimento de serviços e processos é pífia.

Na Unidade de Saúde do bairro Flamengo não destoa do observado em larga escala e os interesses públicos em promover a comunicação organizacional são inócuos ou inexistentes. É preciso ter a compreensão que a comunicação organizacional, no caso específico da UBS, deve reunir e ou integrar a comunicação interno-administrativa necessária à fluidez, eliminação de ruídos, conflitos e padronização de serviços e processos ao público interno, bem como a comunicação feita junto aos usuários dos serviços da UBS.

A comunicação organizacional então é responsável pela gestão dos relacionamentos com os públicos de uma organização. Ter procedimentos, processos, fluxos e a definição clara do papel de cada um na unidade, conciliando com um processo de comunicação interna mais horizontal possível, certamente dará conta dos desafios de comunicação, assim como, ter um *feedback* real e intenso com o público da unidade de saúde, facilitará o processo de agendamento de consultas, compreensão das limitações e oferecimento de demais serviços.

Como elemento que atravessa todas as ações de uma empresa ou organização e que configura, de forma permanente, a construção de sua cultura e identidade. Cada vez mais, torna-se claro como os processos de comunicação contribuem para desenvolver formas de inter-relação mais participativas e, portanto, mais comprometidas, dando maior flexibilidade às organizações como base de sua permanente transformação e facilitando sua interação social de modo responsável para conjugar seus interesses com as condições culturais, econômicas e políticas nas quais se movem. (CARDOSO, 2006, p. 1133)

Portanto, é imprescindível a criação de um projeto de comunicação democrático e participativo, que além de melhorar todo o processo de co-

municação interna e externa da UBS, poderá ajudar na construção de uma imagem positiva do SUS e da administração municipal.

Muitas são as críticas feitas pela população, que recebe as informações que são destaques na mídia tradicional, que focam os problemas da área da saúde pública, contribuindo para que a opinião pública tenha uma imagem desfavorável do SUS e da administração municipal.

Como afirma Costa (2015, p. 14), uma vez que

aumenta o acesso a fontes diferentes de informação e também o feixe de relações sociais na qual o cidadão comum está interligado, diminui o poder de influência que a grande mídia tem de agir diretamente sobre a sua audiência (ouvintes, telespectadores e leitores) e se fortalece a mediação exercida pelas lideranças intermediárias.

Para Sá (2015, p.3), “dependendo dos costumes de uma comunidade, o chamado ‘boca a boca’ pode ter mais peso do que um noticiário de TV ou rádio. Os líderes regionais podem atuar como verdadeiros disseminadores de determinado conteúdo que afete diretamente àquele grupo e interfira nas suas decisões de compra, voto ou qualquer outro tipo de escolha”.

Assim sendo, mídias alternativas e as redes sociais são algumas ações que devem fazer parte do processo de comunicação da UBS, para buscar o contraponto do que é divulgado pela imprensa tradicional.

NE 3 – Servidor insatisfeito com as condições de trabalho

A cultura do atendimento ao usuário do sistema público de saúde no Brasil nos mostra o quanto existe a reprodução de um sistema que nega os direitos de acesso aos serviços e, em alguns casos, a pessoalidade em que muitos trabalhadores tratam o atendimento ao usuário. Isso não acontece por acaso, o que se percebe é que o trabalhador não se vê como parte importante desse processo. Ao contrário, o trabalhador se percebe num campo de força e de contradições onde tem necessidade constante de lutar contra dois segmentos a saber: gestores e usuários.

Geralmente os trabalhadores apesar de serem os operadores do SUS, não participam das reuniões de planejamento, ou seja, todo o processo de

trabalho e as rotinas são construídos em reuniões fechadas e depois trazidas para serem adaptadas à equipe.

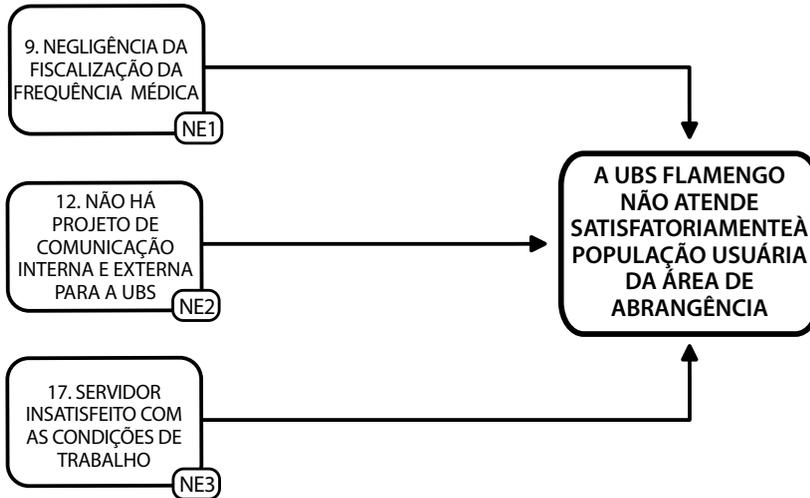
Dessa forma é desconsiderado, em muitas situações, os saberes e a história de vida que cada trabalhador traz consigo, assim como as especificidades do local. Das reuniões muitas vezes é criado um modelo padrão que não cabe naquela realidade. Diferentemente do que recomenda a Política Nacional de Atenção Básica – PNAB que prevê

O redirecionamento do modelo de atenção impõe claramente a necessidade de transformação permanente do funcionamento dos serviços e do processo de trabalho das equipes, exigindo de seus atores (trabalhadores, gestores e usuários) maior capacidade de análise, intervenção e autonomia para o estabelecimento de práticas transformadoras, a gestão das mudanças e o estreitamento dos elos entre concepção e execução do trabalho. (BRASIL, 2012, p 38)

Configura-se numa dura realidade as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores no que diz respeito à falta de investimento em equipamentos adequados como cadeiras, mesas e nem mesmo em saúde do trabalhador em termos de prevenção de riscos ligados a doenças relacionadas ao trabalho (DRTs). Não há seminários para discutir a perda sistemática da saúde do trabalhador. Esta situação gera a necessidade de longos períodos de licença médica, o que dá manutenção a um quadro constantemente desfalcado.

Essas situações representam, muitas vezes, uma desmotivação causada pela falta de um departamento efetivo, funcionando bem, de gestão de pessoas onde se pensa no trabalhador não só como força de trabalho, no sentido exploração de mão de obra mal remunerada, com o abuso da carga horária de trabalho, que é sempre muito intenso não sobrando muitas vezes nenhum tempo para o trabalhador relaxar, conversar informalmente com o colega e a chefia, porque muitas vezes ele está cobrindo setor, ou seja, substituindo o profissional que pediu exoneração, ou férias, ou faltou por folga, ou por qualquer outro motivo, podendo chegar muitas vezes a perdurar por anos esta situação de equipe desfalcada.

Árvore de problema



4.1 Nós estratégicos, ações e resultados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Negligência da fiscalização na frequência dos médicos	A.1.1 - Monitorar com maior rigidez o quadro de horários; A.1.2 - promover reuniões com a equipe para avaliação da repercussão da ausência do médico na unidade; A.1.3 - receber da população a reclamação relacionada à infrequência dos médicos por escrito, partindo da reunião do conselho local.	1.1 - Advertência sobre o total de quantitativo dos profissionais médicos da UBS, considerando o corte do ponto; 1.2 - promoção de uma maior reação da equipe frente à situação de infrequência médica, considerando os efeitos negativos da ausência do médico no ambiente de trabalho, de forma a reduzir em torno de 80% a infrequência; 1.3 - fortalecimento do controle social para que na medida em que o conselho fiscalize ou reclame, ocorra a redução drástica da ausência do médico na unidade.
NE 2 - Não há projeto de comunicação para a UBS	A.2.1 - Criar projeto de comunicação interna e externa para a UBS; A.2.2 - realizar parceria com instituições para uso de seus canais de comunicação pela UBS; A.2.3 - atuar em conjunto com o Conselho de Saúde no processo de informação com a comunidade abrangida pela UBS.	2.1 - Criação de documento com participação do Conselho de Saúde e representante dos funcionários com a definição de rotinas e implantação de ferramentas para melhorar a comunicação para funcionários e usuários da UBS; 2.2 - instituição de uma rede de canais diversos de comunicação com a população abrangida em conjunto com as instituições locais; 2.3 - constituição de uma ferramenta humana de divulgação, avaliação e retorno de demandas de comunicação da comunidade para a UBS
NE 3 - Servidor insatisfeito com as condições de trabalho	A.3.1 - Promover a participação efetiva do servidor na elaboração das rotinas e sistemáticas dos serviços da UBS; A.3.2 - realizar seminários sobre saúde do trabalhador; A.3.3 - criar o projeto Caravana do Servidor.	3.1 - Aumento significativo do envolvimento dos servidores na organização dos serviços e elaboração dos fluxos da UBS. De 15% dos servidores para 70%; 3.2 - redução drástica de ausências por motivo de licenças médicas em 60%, incluindo os afastamentos por motivo de estresse e insatisfação pessoal; 3.3 - ampliação do conhecimento de onde se concentram os pontos de atendimento da rede de saúde regional e também de como esses serviços estão organizados. Passar de 20% para 70% dos trabalhadores que conhecem os equipamentos de saúde distrital.

Plano de ação

NE 1 – Negligência da fiscalização na frequência dos médicos

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.1.1 - Monitorar com maior rigidez o quadro de horários.	1.1.1 - Realizar uma reunião de equipe; 1.1.2 - elaborar uma comunicação interna por escrito, informando as tomadas de decisões sobre as novas regras de assiduidade; 1.1.3 - realizar reunião com coordenação do distrito para divulgação das novas regras.	Organizacional e político	Seis meses	Gerente da UBS
A.1.2 - Promover reuniões com a equipe para avaliação da repercussão da ausência do médico na UBS.	1.2.1 - Promover reunião de equipe para avaliar os impactos da falta do médico na UBS; 1.2.2 - realizar reunião com a coordenação do distrito para informar acerca dos impactos; 1.2.3 - informar a coordenação, aos médicos e as equipes sobre a situação.	Organizacional e político	Três meses	Gerente da UBS
A.1.3 - Receber da população a reclamação relacionada a infrequência dos médicos por escrito, partindo da reunião do conselho local.	1.3.1 - Pautar a questão da ausência do médico na reunião do conselho local; 1.3.2 - pedir que o conselho faça por escrito a solicitação referente à frequência médica; 1.3.3 - comunicar aos médicos (as) acerca do requerimento encaminhado ao conselho local.	Organizacional e político	Quatro meses	Gerente da UBS

NE 2 – Não há projeto de comunicação interna e externa para a UBS

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.2.1 - Criar projeto de comunicação interna e externa para a UBS	2.1.1 - Solicitar à coordenação do distrito Riacho que encaminhe à Superintendência de Atenção à Saúde o pedido de uma equipe de comunicação para a criação de projeto de comunicação para a UBS, em conjunto com o Conselho de Saúde e representação dos funcionários; 2.1.2 - criar conselho de comunicação da UBS com participação do gerente, chefe da equipe de comunicação implementada, representante dos funcionários e do Conselho de Saúde; 2.1.3 - estabelecer calendário de reuniões do conselho de comunicação da UBS para discutir a produção do projeto de comunicação e a implantação das ações.	Organizacional, cognitivo e político	Seis meses	Gerente da UBS, coordenador/a do distrito, superintendente de Atenção à saúde e assessoria de comunicação da Secretaria de Saúde.
A.2.2 - Realizar parceria com instituições locais para uso de seus canais de comunicação pela UBS	2.2.1 - Cadastrar as instituições que possuem canais de comunicação como informativos impressos, <i>online</i> , rádios, TV, quadros de aviso, reuniões periódicas etc. (comércio, serviço, igrejas, escolas, associação de moradores, jornais locais); 2.2.2 - convocar reunião com as instituições para discutir sobre a participação no processo de comunicação da UBS, como canais de divulgação das informações da unidade e eleger representantes que possam acompanhar o processo; 2.2.3 - preparar juntamente com o conselho de comunicação da UBS um plano de ação de comunicação que inclua as instituições locais e seus canais de comunicação.	Organizacional, político e financeiro.	Quatro meses	Gerente da UBS, superintendente de atenção à saúde, representantes das instituições locais e secretário de saúde,
A.2.3 - Atuar em conjunto com o Conselho de Saúde no processo de informação da comunidade abrangida pela UBS.	2.3.1 - Realizar oficinas de comunicação com os conselheiros para capacitação em comunicação; 2.3.2 - criar juntamente com o Conselho de Comunicação um plano de ações em comunicação para os conselheiros. 2.3.3 - estabelecer calendário de reuniões com o Conselho de Saúde para avaliação do processo e comunicação da UBS e as demandas da comunidade.	Organizacional, cognitivo e político	Seis meses	Gerente da UBS, Conselho de Saúde e Assessoria de Comunicação da Secretaria de Saúde.

NE 3 – Servidor insatisfeito com as condições de trabalho

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.3.1 - Promover a participação efetiva do servidor na elaboração das rotinas e sistemáticas dos serviços da UBS	3.1.1 - Reunir com os enfermeiros supervisores e coordenador do distrito para apresentação da proposta; 3.1.2 - realizar reunião de equipe para proposição; 3.1.3 - elaborar e aperfeiçoar o modelo de atendimento.	Organizacional e Cognitivo.	Seis meses	Gerente da UBS e enfermeiros supervisores
A.3.2 - Realizar seminários municipais sobre saúde do trabalhador.	3.2.1 - Conduzir a elaboração pelos servidores do projeto de Seminário de Saúde do Trabalhador; 3.2.2 - apresentar o projeto para coordenador, superintendentes e secretário de saúde; 3.2.3 - articular a rede para preparação do seminário.	Organizacional, financeiro e cognitivo	Seis meses	Gerente da UBS, Coordenador de Distrito, Superintendente de atenção a Saúde e Secretário de Saúde
A.3.3 - Criar o projeto Caravana Distrital do Servidor	3.3.1 - Apresentar o projeto para coordenador, superintendentes e secretário de saúde; 3.3.2 - articular com setores que serão visitados; 3.3.3 - reunir com o conselho local para apresentação do projeto.	Organizacional, Financeiro e Cognitivo	Seis meses	Gerente da UBS, Coordenador de Distrito e Superintendente de atenção a Saúde.

Análise de atores

Ação 1.1 – Monitorar com maior rigidez o quadro de horários

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Coordenador de Distrito	Propor e mediar a reunião.	Agenda do coordenador não permite comparecer na UBS para realizar as reuniões.	Mobilizar equipe para participar da reunião.	Não conseguir mobilização necessária para ocorrer a reunião.	Cobrar o cronograma de reuniões
Equipe médica	Político, institucional e corporativista.	Corregedoria.	Não há contribuição	Mobilizar a equipe para demissão coletiva	Estimular a equipe a refletir acerca dos elementos chaves do impacto da ausência do médico na UBS.

Ação 1.2 – Promover reuniões com a equipe para avaliação da repercussão da ausência do medico na UBS

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Coordenador do Distrito	Mediar as reuniões	Déficit de profissionais que dificultam a realização das reuniões.	Mobilizar equipe para participar da reunião.	Não conseguir a mobilização necessária para que ocorra a reunião.	Estimular a equipe a refletir sobre os elementos chave do impacto da ausência do médico (a) na UBS.
Equipe de servidores	Institucional e político	Possuir cargo elementar.	Mobilizar o grupo para participar da reunião	Desmobilizar o grupo para que não ocorra a reunião	Estimular a equipe a refletir sobre os elementos chave do impacto da ausência do médico (a) na UBS.
Equipe médica	Político, institucional e corporativista.	Corregedoria.	Não há contribuição	Reunir com o secretário de saúde.	Dialogar individualmente com cada profissional

Ação 1.3 – Receber da população a reclamação relacionada a infrequência dos médicos por escrito, partindo da reunião do conselho local

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Coordenador do Distrito	Discutir com a Superintendência de Atenção à Saúde acerca da reclamação dos usuários.	Não conseguir realizar a mobilização necessária para incentivar a população a se expor.	Acatar de forma atenciosa a reclamação dos usuários	Não ter disponibilidade na agenda do coordenador para discutir o assunto.	Estabelecer prazos para a devolutiva aos usuários
Equipe médica	Corporativismo -grupo extremamente político.	Risco de serem notificados pela corregedoria.	Não há contribuição	Realizar reuniões com o secretário de saúde	Fazer com que o documento chegue o mais rápido possível até o secretário de saúde.
Conselho local	Mobilizar a comunidade para cobrar atendimento de qualidade da UBS	Não conseguir convencer a população a participar da reunião que discutirá a questão que tem como pauta a questão médica.	Formalizar documento de queixa e reclamação sobre a infrequência médica	Não encaminhar com rapidez o documento formalizado na reunião.	Direcionar o conselho, bem como o documento em questão para o coordenador do distrito.

Ação 2.1 – Criar projeto de comunicação interna e externa para a UBS

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Coordenador do Distrito.	Dar prosseguimento à sugestão e solicitar a criação de um projeto de comunicação.	Depende do interesse da superintendência de Atenção à Saúde acatar o pedido.	Aceitar dar prosseguimento ao pedido e argumentar com a superintendência com repasse de informações sobre o problema e a importância do projeto de comunicação para solucioná-lo.	Não se interessar pela demanda e não dar prosseguimento à sugestão.	Munir com informações e dados sobre a importância do projeto de comunicação para a solução do problema da UBS e reflexo na imagem da administração municipal.
Superintendente de Atenção à Saúde.	Acatar a sugestão e dar continuidade ao pedido na Assessoria de Comunicação da Secretaria de Saúde.	Depende da avaliação de procedência por parte da Assessoria de Comunicação da Secretaria de Saúde.	Acatar o pedido e levar a demanda à Assessoria de Comunicação da Secretaria de Saúde com todos os argumentos favoráveis à aceitação da reivindicação.	Não acatar e engavetar o pedido.	Levar o assunto da comunicação nas Unidades de Saúde, nas reuniões realizadas periodicamente.
Assessoria de Comunicação da Secretaria de Saúde.	Avaliar positivamente e definir profissionais para a construção do projeto de comunicação da UBS.	Depende das demandas da secretaria de saúde que podem atrasar ou cancelar a realização do projeto.	Avaliar positivamente a sugestão.	Não avaliar positivamente a sugestão e não colocar em prática.	Insistir e cobrar a construção e implementação do projeto, reafirmando a sua importância.

A.2.2 – Realizar parceria com instituições para uso de seus canais de comunicação pela UBS

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Superintendente de Atenção à Saúde.	Dar aval à parceria com as instituições para uso de canais de comunicação pela UBS.	Depende da Secretaria de Saúde acatar os contratos de parceria.	Aceitar e encaminhar os contratos de parceria para a Secretaria de Saúde.	Não acatar e não dar prosseguimento às parcerias.	Munir o superintendente com informações sobre a importância de envolvimento local para que as ações de comunicação sejam realizadas e tenham êxito.
Representantes das instituições locais.	Coordenar o processo de aceitação das instituições na parceria com a UBS nas ações de comunicação.	Depende da aceitação das instituições em participar da parceria com a UBS.	Incentivar as instituições a realizarem parceria com a UBS.	Não se empenhar em buscar a parceria das instituições.	Levantar informações sobre a importância da participação das instituições no processo de comunicação da UBS, como forma de contribuir para melhorar o atendimento da unidade.
Secretário de Saúde.	Aprovar a ideia de parceria com as instituições locais.	Depende de recursos financeiros para realização de contratos de parceria que exigirão contrapartida financeira.	Aceitar e prosseguir com os contratos.	Não acatar e não dar continuidade à solicitação do gerente da UBS de realizar as parcerias.	Mostrar dados e informações de que a participação das instituições no processo de comunicação da UBS ajudará na qualidade de participação popular da administração, bem como ajudará na imagem da administração municipal.

Ação 2.3 – Atuar em conjunto com o Conselho de Saúde no processo de informação da comunidade abrangida pela UBS

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Conselho de Saúde.	Atuar junto com a comunidade no processo de comunicação da UBS.	Depende do engajamento dos conselheiros nas atividades.	Colocar em prática ações de comunicação definidas com a UBS.	Não conseguir envolvimento dos conselheiros.	Estimular a participação dos conselheiros nas ações definidas para realização pelo Conselho.
Assessoria de Comunicação da Secretaria de Saúde.	Coordenar a produção e a implementação de um plano de ações de comunicação para o Conselho de Saúde.	Depende do envolvimento do Conselho com a tarefa.	Realizar reuniões com os conselheiros para discutir.	Não realizar reuniões que consigam avançar em direção da constituição de um plano das ações em comunicação.	Estimular os conselheiros a participarem das reuniões para a produção do plano de ações.

Ação 3.1 – Participação efetiva do Servidor na elaboração das rotinas e sistemáticas dos serviços da UBS

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Coordenador do Distrito.	Organizar workshop para o entrosamento da equipe.	Questionamento do Conselho Local.	Participar e monitorar o projeto.	Não se dedicar ao projeto da UBS.	Definir um cronograma de atividades.
Enfermeiros supervisores.	Liderar a equipe de enfermagem.	Não se dedicar ao projeto.	Mobilizar a equipe de enfermagem.	Não realizar a mobilização necessária.	Estimular e enfatizar a importância da implantação do projeto.
Conselho Regional de Enfermagem (Coren).	Fiscalizar o profissional da enfermagem	Não ser informado sobre as decisões da gestão.	Oficinas para orientações técnicas.	Não autorizar a categoria de técnicos de enfermagem a participarem da elaboração dos fluxos por não constar da descrição sumária das tarefas dos profissionais em questão.	Envolver o Coren no processo de elaboração dos fluxos, convidando um representante para participar da reunião.
Servidor.	Influência sobre colegas com relação ao projeto.	Baixa governança.	Participar ativamente do projeto.	Exercício da influência negativa.	Motivar os trabalhadores mais influentes.

Ação 3.2 – Seminário Municipal de Saúde do Trabalhador

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Coordenador de Distrito.	Apreciar e apresentar o projeto a Superintendência de Atenção a Saúde.	Liberação do servidor para organização do evento.	Elaborar, acompanhar e executar o projeto.	Não articular intersetorialmente.	Definir um cronograma de atividades.
Superintendente de Atenção a Saúde.	Apreciar e apresentar o projeto ao gabinete do Secretário Municipal de Saúde.	Indisponibilidade na agenda do gabinete do Secretário Municipal de Saúde para conhecer o projeto.	Aprovar e recomendar o projeto ao Secretário Municipal de Saúde.	Estabelecer outros projetos como prioridade.	Cobrar resposta da Assessoria do Gabinete do Secretário de Saúde.
Secretário de Saúde.	Enviar o projeto a Secretaria de Governo e Coordenação Geral.	Avaliação política negativa por parte da Secretaria Governo.	Aprovar do projeto.	Estabelecer outros projetos como prioridade.	Cobrar resposta do gabinete do Secretário Municipal de Saúde para não ocorrer a perda de prazos.
Secretaria de Governo e Coordenação Geral.	Avaiar e aprovar o projeto.	Falta de interesse político.	Aprovar o projeto e liberar recursos materiais para execução do evento.	Não liberar recursos materiais.	Cobrar suporte para o desenvolvimento das atividades organizativas do evento.

Ação 3.3 Criação da Caravana Distrital do Servidor

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Coordenador de Distrito.	Apresentar o projeto ao Superintendente de Atenção à Saúde.	Interrupção da prestação de serviço por um dia para realizar o evento.	Apresentar e acompanhar execução do projeto.	Faltar logística para conhecimento dos locais a serem visitados.	Definir um cronograma de atividades para organizar o evento.
		Indisponibilidade na agenda do Secretário de Saúde para conhecer o projeto.	Realizar contato com os locais que serão visitados e fazer a logística do evento.	Morosidade da Superintendência em fazer os contatos necessários para realização do evento.	Cobrar de forma constante as providências.
Secretário de Saúde.	Apresentar o projeto ao Secretário de Governo para viabilização e ao Conselho Municipal de Saúde para apreciação.	Oposição do Conselho Municipal de Saúde para a diminuição da prestação de serviços nos dias de reuniões de planejamento das ações.	Liberar recursos materiais.	Desinteressar quanto à autorização para a diminuição do atendimento da UBS nos dias de reuniões de planejamento das ações.	Acompanhar o trabalho e cobrar avanços.
Secretaria de Governo e Coordenação Geral.	Aprovar e viabilizar financeiramente o projeto.	Não ter a certeza do alcance político que o evento poderá abarcar.	Dar autoridade ao evento e suporte financeiro.	Rejeitar o projeto.	Divulgar as melhorias no atendimento e a satisfação da comunidade e do Conselho Local com a gerência da UBS.
Conselho Municipal de Saúde.	Apreciar e dar apoio/ suporte junto à comunidade local.	Não ter a aceitação esperada por parte dos usuários (estado de anomia).	Divulgar o evento o considerando como medida para melhoria do atendimento.	Não estar presente na comunidade para esclarecer o objetivo do projeto.	Convidar conselheiros para estarem na UBS nos horários estratégicos de maior circulação de usuários.

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)?	Efeitos indesejáveis sociais e ambientais não se aplicam. No entanto, efeitos políticos negativos podem acontecer, conforme será apontado no tópico 2 deste painel.
2 - Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Algumas ações propostas podem gerar resultados negativos de caráter político, em especial as que se referem à fiscalização da frequência dos médicos. Esta classe profissional, historicamente privilegiada, pode ir para o embate com o gerente. Outro efeito negativo será o aguçamento da atuação contrária por parte de planos de saúde e de políticos de oposição.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Um dos principais pontos fracos é a dependência política para viabilização das ações. Caso o secretário municipal de saúde ou qualquer outro superior se sinta ameaçado politicamente com as propostas do gerente da UBS, poderá colocar dificuldades, como por exemplo, não se empenhar em levar adiante as ações ou fazer trabalho contrário com outros atores políticos. Para tentar corrigir, o gerente da UBS deverá buscar apoio político.
4 - O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Para garantir a implementação de ações, será preciso o gerente da UBS realizar uma forte articulação política entre os atores envolvidos, sobretudo com representantes das instituições locais e Conselho de Saúde, para que a Secretaria Municipal de Saúde efetive as ações propostas.
5 - Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Os recursos político, organizacional e financeiro são considerados suficientes para realizar o projeto.

Considerações finais

A saúde pública brasileira apresenta grandes desafios. Com a agenda neoliberal que se iniciou no Brasil na década de 1990 e que permeia o Estado brasileiro dessa época para cá, mesmo o Brasil tendo vivenciado um governo de esquerda de 2003 a 2016, democrático e popular, a área da saúde possui problemas ligados diretamente à cultura de Estado Mínimo.

Essa cultura, baseada na redução da participação social do Estado e na entrega dos serviços públicos para a iniciativa privada, pode ser verificada na UBS Flamengo pela falta de investimentos em recursos humanos e materiais, supervalorização da classe médica, pouca valorização do servidor público e fluxo centralizado de informações.

O projeto apresentado vem propor mudanças que podem oferecer caminhos para solucionar um dos principais problemas detectados no setor, como acontece na UBS Flamengo, que é o não atendimento satisfatório da população usuária do SUS, devido a falta de informação ao usuário, superlotação da agenda de atendimento médico, servidores desmotivados com o trabalho, entre outras causas.

Entre as mudanças que poderão ser implementadas para buscar soluções para o problema estão a instalação de sistema de ponto eletrônico e reuniões periódicas com a equipe para discutir a situação, buscando melhorar a fiscalização da frequência médica e, assim, colaborando para desafogar as agendas de atendimento.

Por outro lado, o fluxo de informação da UBS Flamengo para os conselheiros de saúde, servidores públicos e população local poderá ser ampliado com as respectivas mudanças advindas da criação de um projeto de comunicação para a UBS. O objetivo é propiciar maior participação social e fomentar a democratização da comunicação.

Entre as alterações em comunicação que podem ser adotadas estão a promoção de reuniões periódicas com a equipe de funcionários e com os conselheiros de saúde para discussão, integração e interação de problemas, desafios e soluções; adoção de mecanismos de comunicação interna tais como memorandos, circulares, jornal interno, intranet, pesquisa de satisfação, caixas de sugestões, entre outros; e a utilização de mídias sociais e dos

canais de comunicação das instituições locais como forma de proporcionar uma comunicação rápida para a população.

Por fim, atuar sobre os anseios dos servidores da UBS Flamengo ajudará a melhorar o atendimento à população usuária. Para isso, serão pautadas e colocadas em prática ações como seminários, visitas e reuniões que buscarão envolver o corpo de funcionários nas

discussões sobre propostas de atividades da UBS, bem como ouvir e buscar soluções para as demandas dos servidores.

Referências

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Atenção Básica*. Brasília, 2012. Disponível em: [//189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf). Acesso em: 15 maio 2017.

CARDOSO, O.O. Comunicação Empresarial versus comunicação organizacional: novos desafios teóricos. *Revista Adm. Pública*. v. 40, n. 6, nov/dez, p. 1123-1144. 2006.

COSTA, Greiner. *Avaliação Governamental e Opinião Pública*. In: DAGNINO, Renato; COSTA, Greiner (Orgs.). *Gestão estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas: Alínea, 2014.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTE, Paula Arcoverde; COSTA, Greiner (Orgs.). *Gestão Estratégica Pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

FAGNANI, Eduardo. *Pelo SUS, a defesa da democracia*. Entrevista disponível em: [//saudeamanha.fiocruz.br/pelo-sus-a-defesa-da-democracia/#.WSBBUpLyvIU](http://saudeamanha.fiocruz.br/pelo-sus-a-defesa-da-democracia/#.WSBBUpLyvIU). Acesso em: 20 de maio de 2017.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. *Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988*. Programa de Estudos em Política Social, Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2009.

MONNERAT, Giselle Lavinas; SILVA, Rosimary Gonçalves. *Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais*

no Brasil. *Revista katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

SÁ, Áurea Regina de. *Gestão de Imagem. Comunicação e Gestão Pública*, São Paulo. 2015.

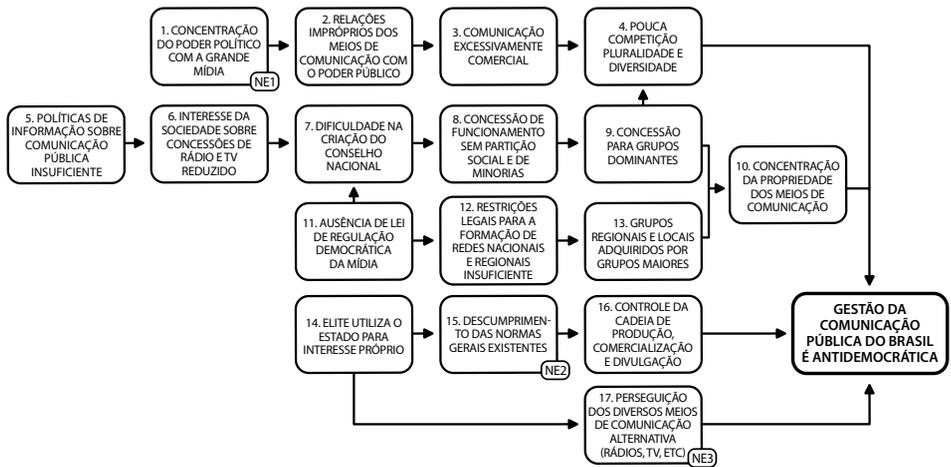
CAPÍTULO XIII

GESTÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL É ANTIDEMOCRÁTICA

Bernardo Fernandes Távora
 Divino Barros Vieira
 Emanuel Camilo de Oliveira Marra
 Ronald Diniz Coimbra
 Orientadora: Fabiola Paulino da Silva

Fluxograma explicativo do problema

Ator: Associação das Rádios Comunitárias do Brasil



Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos

De acordo com o Fórum Nacional pela Democracia da Comunicação (FNDC) – Em 2017, apenas 11 famílias controlam os principais meios de comunicação brasileiros. Além disso, foi verificado que de 2007 a 2014,

25% dos senadores e 10% dos deputados são donos de concessões de rádio e de televisão. Esse quadro restringe gravemente o conteúdo transmitido pelos meios de comunicação. Via de regra, veicula-se somente o interesse dos detentores das concessões de emissoras, deixando de lado as aspirações da população, sobretudo das classes subalternas.

Ao se comparar o atual modelo brasileiro de concessões de emissoras de rádio e TV com os modelos existentes em outros países, percebe-se a gravidade do problema. Nos Estados Unidos, país baluarte do capitalismo ocidental, por exemplo, quase 100% dos canais de rádio e TV são concessões transmitidas à iniciativa privada dentro de um modelo muito semelhante ao brasileiro. Contudo, a diferença fundamental dos EUA em relação ao Brasil é a existência de mecanismos legais impeditivos de um único grupo de ter emissoras de rádio, TV e jornais ao mesmo tempo.

Em outras palavras, no Brasil, a liberdade de propriedade é, de fato, total para os empresários da comunicação. Assim, predomina o controle de toda a cadeia de produção, divulgação e comercialização, além de estratégias de aquisição indiscriminada de grupos menores de comunicação. Tem-se, assim, oligopólios dos meios de comunicação no país.

Nos países da Europa Ocidental, por sua vez, a realidade também é diferente da brasileira. A propriedade dos meios de comunicação é mais bem distribuída, como na Alemanha, França e Inglaterra. Nesses lugares, o percentual de emissoras públicas chega a cerca de 40% do total de emissoras existentes.

Ainda segundo a FNDC, foram feitos cerca de 20 mil pedidos de rádios comunitárias ao governo federal. Desses, 7,5 mil foram arquivados, 3,5 mil foram negados, somente 3,5 mil foram atendidos e o restante encontra-se pendente. Outro dado preocupante é que 3.700 rádios comunitárias foram fechadas entre 2010 e 2014.

Tais fatos demonstram com clareza a situação de exclusão da imensa maioria dos brasileiros do acesso aos meios de comunicação, nos termos de Antônio Gramsci, contra hegemônicos. Em outras palavras, tem-se um fenômeno de falta de pluralidade da mídia e de modelagem do Estado e da Administração Pública para atendimento dos interesses das classes domi-

nantes. Tais elementos culminam em uma mídia partidária, reacionária, manipuladora e venal.

Nesse contexto, a cultura veiculada nos canais de comunicação não reflete a heterogeneidade do país. A sociedade, por sua vez, torna-se vítima e alçoz de um discurso de pensamento único o qual engendra altos níveis de intolerância e preconceito. O nível de instrução e capacitação da população também é afetado. Até mesmo o lazer a partir do usufruto dos meios de comunicação hegemônicos possui baixa qualidade, ou seja, não é plural, democrático, heterogêneo ou estimula a inteligência.

Apesar dos esforços recentes de atores de esquerda no uso das mídias alternativas, a ação da mídia hegemônica brasileira contribui para retroalimentar e reforçar as estruturas de opressão, dominação e alienação existentes na sociedade. Nesse caso, à título de exemplo, basta recordar as práticas manipulatórias utilizadas pela grande mídia para a conflagração do sentimento de inevitabilidade do *impeachment* da presidenta Dilma. Nessa mesma toada, em 1989, teve-se uma ação orquestrada, via mídia, para impedir a vitória eleitoral do ex-presidente Lula, naquele ano.

Enfim, os meios de comunicação hegemônicos utilizam expedientes reiterados de comprovada eficácia, tais como: invenção, omissão e mentiras. Dessa forma, cria sentimentos de “naturalização” das desigualdades, passividade frente as opressões e descrença no potencial transformador da realidade pela ação política.

O serviço de radiodifusão está regulado no Brasil por meio da lei 9.612 e pelo decreto 2.615 de 1998.

Frente a essa problemática, a fim de superar o presente quadro do “Estado Herdado” no que se refere à comunicação social, o grupo escolheu uma proposta de trabalho que possa contribuir com a democratização da mídia no país. Para tanto, parte-se da premissa de que a imprensa e os veículos de comunicação influenciam as ações e comportamentos de indivíduos e de atores sociais. Além disso, considera-se rádio comunitária como aquela de frequência modulada de baixa potência (25 Watts) e cobertura restrita de 1 Km a partir da antena transmissora. A exploração desse serviço é exclusiva de associações e fundações comunitárias sem fins lucrativos, sendo neces-

sária a sede na localidade da prestação do serviço. A programação das rádios comunitárias deve ser pluralista e sem qualquer tipo de censura. Além disso, qualquer habitante da região atendida possui direito de expressão na rádio comunitária.

Diante dessas premissas e definições, faz-se necessário oferecer alternativas capazes de aumentar os níveis de tolerância, pluralidade, senso crítico, bem como estratégias de ação política democrática que ampliem a qualidade do lazer, do nível de instrução e de capacitação da população por meio da gestão da comunicação pública. Em síntese, o que se deseja para toda a população do país, no que se refere à comunicação, é o exercício de forma plena e legítima da cidadania.

Do ponto de vista da Gestão Pública Estratégica, alcançar esse objetivo envolve um longo percurso de ações. Dessa maneira, após estudos, reflexões e debates, conseguiu-se sistematizar um Modelo de Diagnóstico de Problemas (MDP). Trata-se de um esquema que tem como problema a “gestão da Comunicação Pública do Brasil é antidemocrática”. O modelo conta com 17 variáveis explicativas, sendo três delas nós estratégicos e a associação das rádios comunitárias do Brasil, o ator declarante do problema.

Uma das cadeias causais diz respeito à “concentração do poder político com a grande mídia” (nó explicativo número 1). Como consequência desse nó, tem-se a constituição de relações patrimonialistas, ou seja, ausência de separação entre o público e o privado (nó explicativo número 2). Assim, gera-se uma predominância da comunicação comercial nos meios de comunicação (nó explicativo número 3). Tal predomínio, por fim, produz uma mídia sem pluralidade, diversidade ou competição (nó explicativo número 4).

Outra cadeia causal concebida para o presente projeto foi a baixa quantidade de informações sobre comunicação pública (nó explicativo número 5). A falta de informação contribui para o baixo interesse da sociedade sobre um ponto central de gestão da comunicação pública no Brasil, qual seja: a concessão de rádio e tevê (nó explicativo número 6). Dessa maneira, emerge o problema da participação e do controle social expresso pela falta do conselho nacional (nó explicativo número 7). A falta do controle social produz dinâmicas de concessão e funcionamento das rádios e tevês sem

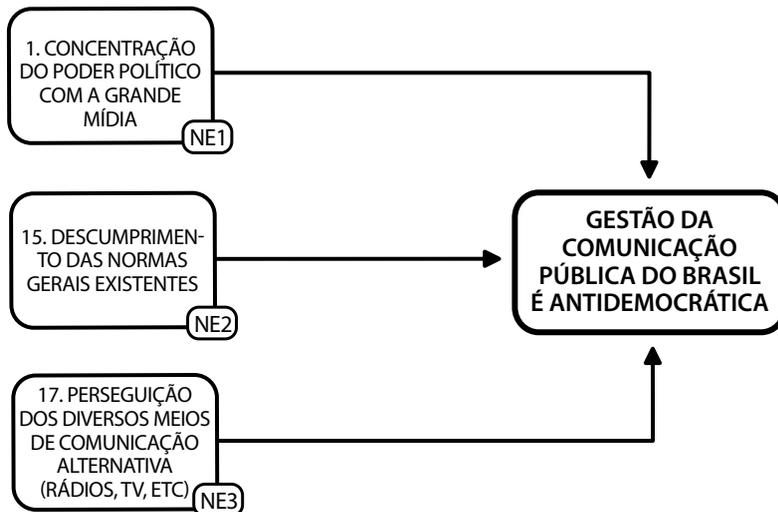
participação social e das minorias (nó explicativo número 8). Nesse sentido, tem-se o nó explicativo número 9 (“concessão para grupos dominantes”) que, por sua vez, também é causa do nó explicativo número 4. Como consequência, conforme discutido anteriormente, gera-se a concentração dos meios de comunicação no país (nó explicativo número 10).

Um desdobramento da cadeia causal anterior refere-se à “ausência de lei de regulação democrática da mídia” (nó explicativo número 11). Esse nó é também causa do problema relatado no nó explicativo 7. Além disso, o nó 11 produz “restrições legais para a formação de rede nacionais e regionais” (nó explicativo número 12). Tem-se, dessa forma, a aquisição de pequeno e médios grupos por grandes grupos de comunicação (nó explicativo número 13). Mais uma vez, gera-se a concentração da propriedade dos meios de comunicação (nó 10).

Por fim, outra cadeia causal analisa a apropriação do Estado brasileiro pela elite (nó explicativo número 14). Essa privatização do Estado, por seu turno, gera o descumprimento das normas legais existentes (nó explicativo número 15). Tais normas, vale destacar, embora não representem um projeto democrático, expressam garantias e obrigações que deveriam ser observadas. A não observância das normas legais gera controle da cadeia de produção, comercialização e divulgação (nó explicativo número 16). Ainda refletindo sobre a apropriação do Estado pela elite, tem-se o uso do poder de política da administração pública para a perseguição dos meios de comunicação alternativos (nó explicativo número 17).

Os nós estratégicos estão detalhados na “árvore de problema” logo a seguir e são os seguintes: (i) “dificuldade na criação do conselho nacional”; (ii) “descumprimento das normas legais existentes” e (iii) “perseguição dos diversos meios de comunicação alternativa (rádios, TVs etc.)”. Todas essas três variáveis, conforme metodologia da Gestão Pública Estratégica, possuem alto impacto no problema relatado, caso resolvidas. Além disso, o equacionamento dos problemas que esses nós estratégicos geram não promove desgaste político excessivo – vez que ainda estão dentro do marco do capitalismo democrático dos países avançados. Por fim, as ações de resolução da problemática estão dentro da governabilidade do ator que declara o problema, qual seja: a associação das rádios comunitárias do Brasil.

Árvore de problema



Nós estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 - Dificuldade na criação de conselho nacional.	A.1.1. Promover debates sobre o projeto de lei de iniciativa popular da comunicação social (Lei da Mídia Democrática). A.1.2. Mobilizar apoio para a aprovação da lei de criação do Conselho Nacional de Comunicação (Lei da Mídia Democrática).	Realização mensal de, pelo menos, dois encontros/debates sobre o projeto de Lei da Mídia Democrática em todos os estados do país. Aprovação da Lei que prevê a criação de um Conselho Nacional de Comunicação
NE2 - Descumprimento das normas legais existentes	A.2.1 Mobilizar apoio para a democratização das verbas de comunicação oficial. A.2.2 Proibir atividades empresariais monopólio em cruz. A.2.3. Proibir atividades empresariais em concentração horizontal e vertical.	Definir piso percentual de destinação dos recursos orçamentários para as mídias alternativas Desenvolver uma política de fiscalização dos monopólios dos meios de comunicação
NE3 - Perseguição dos diversos meios de comunicação alternativa (Rádios, TVs etc)¹.	A.3.1. Reconhecer a existência, a organização e a programação das rádios comunitárias. A.3.2. Aumentar o número de telespectadores da TV pública brasileira.	Diminuição de 100% das ações arbitrárias de fechamento das rádios comunitárias. Aumento de 15% do número de audiência da TV pública brasileira por ano.

Plano de ação

Nó Estratégico 1 – Dificuldade na criação do Conselho Nacional

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.1.1. Promover debates sobre o projeto de lei de iniciativa popular da comunicação social (Lei da Mídia Democrática).	1) Mobilizar público interessado para o debate; 2) identificar debatedores para elucidação e esclarecimento; 3) produzir materiais e cartilhas sobre o projeto de lei.	Auditórios para a realização dos debates. Telefone e internet. Materiais publicitários para mobilização do público. Recursos gráficos para a impressão das cartilhas.	24 meses	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação Lideranças da associação das rádios comunitárias do Brasil.
A.1.2. Mobilização para a aprovação da lei de criação do Conselho Nacional de Comunicação (Lei da Mídia Democrática).	1) Atividades locais nas câmaras e assembleias legislativas acerca do tema. 2) Reprodução das atividades por meio de mídias alternativas. 3) Produção de informativos sobre a tramitação do projeto e assuntos congêneres. 4) Visitas periódicas aos gabinetes de deputados e senadores	Telefone e internet. Auditório para reuniões com coletivos interessados no assunto. Recursos gráficos para a impressão dos informativos sobre a tramitação do projeto. Recursos financeiros para as viagens aos gabinetes de parlamentares em Brasília.	24 meses	Sociedade Civil interessada

Nó Estratégico 2 – Descumprimento das normas legais existentes

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.2.1 Mobilizar apoio para a democratização das verbas de comunicação oficial.	1) Pressionar o Ministério da Comunicação para a previsão de verbas para as mídias alternativas; 2) fazer campanhas eletrônicas sobre a distribuição das verbas de comunicação oficial; 3) mobilizar atores e coletivos para pressionar dirigentes políticos e burocratas quanto a distribuição das verbas orçamentárias da comunicação pública para as mídias alternativas; 4) acompanhar a tramitação do orçamento anual e das demais peças orçamentárias.	Telefone e internet. Campanhas publicitárias. Campanhas digitais. Recursos para viagens à Brasília.	12 meses	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação Lideranças da associação das rádios comunitárias do Brasil.
A.2.2 Proibir atividades empresariais monopólio em cruz.	1) Cobrar dos ministérios maior fiscalização da propriedade com configuração de monopólio em cruz dos meios de comunicação; 2) denunciar os casos de monopólio em cruz dos meios de comunicação existentes junto a mídia alternativa e aos órgãos de controle (MPU, TCU e CGU); 3) conscientizar a sociedade sobre a importância da proibição de os donos de empresas de mídia legislarem em interesse próprio.	Telefone e internet. Materiais gráficos para a produção de cartilha.	24 meses.	Sociedade Civil Organizada. Lideranças da associação das rádios comunitárias do Brasil.
A.2.3. Proibir atividades empresarias em concentração horizontal e vertical.	1) Cobrar dos ministérios maior fiscalização da propriedade com configuração de concentração horizontal e vertical dos meios de comunicação; 2) denunciar os casos de concentração horizontal e vertical dos meios de comunicação existentes junto a mídia alternativa e aos órgãos de controle (MPU, TCU e CGU); 3) conscientizar a sociedade sobre a importância da proibição de os donos de empresas de mídia legislarem em interesse próprio.	Telefone e internet. Materiais gráficos para a produção de cartilha.	24 meses.	

Nó Estratégico 3 – Perseguição dos diversos meios de comunicação alternativas (rádios, TVs etc.)

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.3.1. Reconhecer a existência, a organização e a programação dos rádios comunitários.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mobilizar grupos de pressão para o direito ao reconhecimento e funcionamento regular das rádios comunitárias; 2) pressionar o poder público para a nomeação de dirigentes dos órgãos de fiscalização da mídia comprometidos com as rádios comunitárias; 3) criar uma comissão de verificação e proteção das rádios e TVs comunitárias. 	<p>Visitas periódicas a Brasília para reuniões junto a deputados, senadores sensíveis às causas das mídias comunitárias.</p> <p>Visitas periódicas a Brasília para reuniões junto aos ministérios responsáveis pela área de comunicação pública no Brasil para discutir o reconhecimento e o funcionamento das rádios comunitárias</p> <p>Recursos de comunicação (telefone, e-mail, site) para o monitoramento, proteção e vigilância das rádios comunitárias.</p> <p>Telefone e internet.</p> <p>Auditório amplo para reunião</p> <p>R\$10.000,00 para gastos com passagem aérea e estadia para as visitas a Brasília</p>	12 meses	Lideranças da associação das rádios comunitárias do Brasil
A.3.2. Aumentar o número de telespectadores da TV pública brasileira.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Contratar pesquisas de opinião sobre as preferências temáticas da população brasileira na programação da mídia; 2) contratar pesquisas sobre a pluralidade cultural e heterogeneidade social do Brasil e a diversidade da mídia; 3) pressionar dirigentes da TV pública para a inclusão das preferências temáticas da população na programação, bem como programas sobre a pluralidade e diversidade do país; 4) promover campanhas de publicidade da programação da TV Pública. 	<p>Recursos financeiros de emenda parlamentar para a contratação da pesquisa de opinião.</p> <p>Parceria com as universidades públicas para a realização de pesquisas sobre a heterogeneidade e a diversidade do Brasil.</p> <p>Recursos para mobilizações com a finalidade de sensibilizar os dirigentes da TV pública para a qualidade da programação.</p> <p>Recursos orçamentários para a promoção da programação da TV pública.</p>	12 meses	<p>Lideranças da associação das rádios comunitárias do Brasil.</p> <p>Instituição de pesquisa contratada.</p> <p>Grupos de pesquisas das universidades públicas.</p>

Análise de atores

Ação 1.1 – Promover debates sobre o projeto de lei de iniciativa popular da comunicação social (Lei da Mídia Democrática)

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Comissão Local de acompanhamento	Político, cognitivo	Resistência de controladores de mídia que ocupam o poder legislativo	Pressão com apoio da mídia alternativa	Não atingindo a sociedade civil	Fornecer à sociedade dados sobre a eficácia e urgência da ação
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações	Político, cognitivo	Resistência de Controladores de mídia que ocupam o poder legislativo	Pressão com apoio da mídia alternativa	Não fiscalizando a norma regulamentada	Através do Ministério das Comunicações.
Ministério das Comunicações	Político, cognitivo	Resistência de controladores de mídia que ocupam o poder legislativo	Pressão com apoio da mídia alternativa	Não fiscalizando a norma regulamentada	Através da presidência da República.

Ação 1.2 – Mobilizar apoio para a aprovação da lei de criação do Conselho Nacional de Comunicação (Lei da Mídia Democrática)

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
ABERT - Associação Brasileira Rádios e TV	Mídias	Resistência do poder político	Aumentando a comunicação entre a sociedade civil	Não divulgando junto à comunidade	Através da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel
ABRATEL - Associação Brasileira Rádio e TV	Mídias	Resistência do poder político	Aumentando a comunicação entre a sociedade civil	Não divulgando junto à comunidade	Através da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel

Ação 2.1 – Mobilização para a democratização das verbas de comunicação oficial

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Conselhos Reguladores	Político	Limites legais, vontade política de colaborar	Negando-se em firmar parceria, evitando diálogo	Permitindo criar-se ambiente desfavorável à aceitação da ação	Manter atualizado sobre a viabilidade da ação
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações	Político	Limites legais, vontade política de colaborar	Pressão com apoio da mídia alternativa	Não fiscalizando a norma regulamentada	Através do Ministério das Comunicações.
Ministério das Comunicações	Político	Limites legais, vontade política de colaborar	Pressão com apoio da mídia alternativa	Não fiscalizando a norma regulamentada	Através da presidência da República.

Ação 2.2 – Proibir atividades empresariais monopólio em cruz

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Deputados federais	Político, econômico	Limites legais, vontade política de colaborar	Mobilizando deputados sobre necessidade de aprovar ajustes e leis sugeridas	Desinteresse na matéria e na mobilização de colegas	Sensibilizar com dados sobre a eficácia e a urgência da ação
Senadores	Político, econômico	Limites legais, vontade política de colaborar	Mobilizando senadores sobre a necessidade de aprovar ajustes e leis sugeridas	Desinteresse na matéria e na mobilização de colegas	Sensibilizar com dados sobre a eficácia e a urgência da ação
Presidente da República	Político, econômico	Limites legais, vontade política de colaborar	Fazendo acordos partidários	Desinteresse na matéria e na mobilização de senadores e deputados	Sensibilizar com dados sobre a eficácia e a urgência da ação

Ação 2.3 – Proibir atividades empresarias em concentração horizontal e vertical

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Deputados federais	Político, econômico	Limites legais, vontade política de colaborar	Mobilizando deputados sobre a necessidade de aprovar ajustes e leis sugeridas	Desinteresse na matéria e na mobilização de colegas	Sensibilizar com dados sobre a eficácia e a urgência da ação
Senadores	Político, econômico	Limites legais, vontade política de colaborar	Mobilizando senadores sobre a necessidade de aprovar ajustes e leis sugeridas	Desinteresse na matéria e na mobilização de colegas	Sensibilizar com dados sobre a eficácia e a urgência da ação
Presidente da República	Político, econômico	Limites legais, vontade política de colaborar	Fazendo acordos partidários	Desinteresse na matéria e na mobilização de senadores e deputados	Sensibilizar com dados sobre a eficácia e a urgência da ação

Ação 3.1 – Reconhecer a existência, a organização e a programação das rádios comunitárias

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV	Mídias	Resistência do poder político	Aumentando a comunicação entre os desinformados	Não divulgando junto à comunidade	Através da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel
ABRATEL - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV	Mídias	Resistência do poder político	Aumentando a comunicação entre os desinformados	Não divulgando junto à comunidade	Através da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel

Ação 3.2 – Aumentar o número de telespectadores da TV pública brasileira

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Deputados federais	Econômico, político	Resistência de instituições políticas e controladoras da mídia	Aprovando as mudanças na Lei	Não aprovando a nova regulamentação.	Fazer <i>lobby</i> junto aos deputados contrários para convencê-los e mobilizar sociedade civil para pressionar o legislativo
Senadores	Econômico, político	Resistência de instituições políticas e controladoras da mídia	Aprovando as mudanças na lei	Não aprovando a nova regulamentação.	Fazer <i>lobby</i> juntos aos senadores contrários para convencê-los e mobilizar sociedade civil para pressionar o legislativo
Presidente da República	Econômico, político	Resistência de instituições políticas	Resistindo as pressões contrárias	Cedendo pressões de grandes empresários	Mobilizar a sociedade civil para pressionar a câmara e senado à aprovarem projeto de lei de iniciativa do executivo, em consonância com os anseios da sociedade.

Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
As ações propostas para equacionar os nós estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis?	Tendo em vista as propostas apresentadas, deve-se considerar a reação dos grupos conservadores. Nesse caso, há risco, em um contexto de embate agudo, de (i) os grupos contra hegemônicos que apoiarem a proposta da democratização da comunicação pública terem sua liberdade de expressão ainda mais cerceada, (ii) as lideranças progressistas no campo da comunicação pública serem vítimas de ações repressivas de aparelhos jurídico-investigativos e/ou (iii) o desenvolvimento de uma campanha conservadora de traços fascista desqualificando a proposta de democratização da comunicação pública.
Existem aspectos técnicos e jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Existe a possibilidade de, durante a tramitação da proposta de Lei de iniciativa popular (Lei da Mídia Democrática), ser substancialmente alterada e perder seu propósito de democratização.
Qual é o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O tempo de duração do projeto é de curto prazo. Não passa de dois anos. Assim, à medida que tais ações forem sendo desenvolvidas, novos diagnósticos de problemas e estratégias de equacionamento deverão ser desenvolvidos, a fim de se corrigir eventuais limitações das ações propostas. Dessa forma, o plano de curto prazo irá se atualizando e ganhando contornos de médio e longo prazo, em consonância com a dinâmica de desenvolvimento dos processos políticos, sociais e culturais. Utilizando os conceitos aprendidos durante o curso, trata-se de um movimento interativo e iterativo - dentro de um marco de gestão pública de esquerda.
De forma geral, a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Pela mirada da metodologia do curso de Gestão Pública Estratégica, tem-se que a solução de um problema deve observar os seguintes tópicos: (i) resolução seja de alto impacto; (ii) esteja ao alcance do ator que declara o problema e (iii) e não gere desgaste político excessivo. A partir desses três elementos, pode-se dizer que o plano de ação proposto possui eficácia e eficiência no sentido de alterar o quadro atual de problemas e produzir a necessidade de um novo diagnóstico e novas ações de equacionamento dos gargalos identificados.

Considerações finais

Conforme apresentado nas discussões sobre “Meios de Comunicação, mobilização social e governabilidade de coalizões de governo”, o problema que a gestão da comunicação pública gera para a democracia no Brasil envolve a disputa por hegemonia e ações de contra hegemonia. Nesse sentido, as ações de conscientização, regulação dos meios de comunicação, fiscalização e desconcentração do poder político gerarão reação da classe dominante. Ainda em termos de hegemonia, a expressão mais visível dessa reação seria a disputa ideológica. Dessa forma, a proposta de aprimorar a gestão da comunicação pública no Brasil possivelmente será interpretada pelos grupos dominantes como cerceamento da liberdade de expressão, ações autoritárias de movimentos sociais e/ou ignorância de militantes políticos de esquerda.

Obviamente, as réplicas quanto a esse tipo de crítica envolvem, em uma primeira frente, demonstrar que a democratização da comunicação pública no Brasil é uma ação existente em vários países de capitalismo avançado. Além disso, em um segundo plano, é preciso demonstrar que a falta de

pluralidade na comunicação pública enfraquece os laços de convivência em sociedade, aumenta os níveis de intolerância, contribui para a alienação da população e, assim, retroalimenta o ciclo de atraso social, político e econômico existente no país.

Uma sociedade sem capacidade de conviver com o contraditório e com a pluralidade possui maior dificuldade de lidar com a complexidade, dinamicidade, desafios e contradições dos dias de hoje. Nesse sentido, os meios de comunicação devem expressar mais e melhor a realidade que compõe o país. A restrição dos assuntos a pouquíssimas pautas, basicamente comercial, religiosa e negação da política, é um fator limitador do aprofundamento democrático que o país tanto necessita.

A reiteração acrítica de um mesmo conjunto de temáticas pela mídia é uma enorme ferramenta de dominação. Um projeto de esquerda com fins de esclarecimento e emancipação precisa compreender os mecanismos e lógicas de funcionamento desse aparato opressor, bem como denunciar que relações dessa natureza diminuem o bem-estar social de um país como um todo, tal como foi tentado no presente projeto.

Há séculos, nosso país vem reproduzindo uma estrutura socioeconômica arcaica e opressora. A mídia brasileira, por mais moderna que pareça ser, é reflexo e continuidade desse modelo. Por isso, a democratização dos nossos meios de comunicação se faz necessária e urgente. Esperamos que o nosso trabalho de intervenção na gestão pública possa cumprir em alguma medida com esse objetivo.

Referências

ANTUNES, Otávio; SEGURADO, Rosemary. *Comunicação Pública – entrevista FPA*. Disponível em: www.youtube.com/watch?v=ziQM2VqWG-I. Acesso em: 13 maio 2017.

BRASIL.Ministério da Comunicação. *Rádio Comunitária*. Disponível em: www.mc.gov.br/rc. Acesso em: 13 maio 2017.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto Lei n. ° 236 de 28 de fevereiro de 1967*. Brasília, 1967.

_____. Lei n. ° 4.117 de 27 de agosto de 1962. Brasília, 1967.

EKMAN, Pedro ; BARBOSA, Bia. Regulação da mídia não é censura. *Carta Capital*, São Paulo, junho de 2014. Disponível em: www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/regulacao-da-midia-nao-e-censura-2340.html. Acesso em: 05 maio 2017.

FÓRUM Nacional de Democratização da Comunicação. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/>. Acesso em: 05 maio 2017.

LIMA, Venício A de. Brasil e Inglaterra frente ao poder da mídia. *Revista Teoria e Debate*, maio, 2012.

MORAES, Raquel Almeida. *Gramsci e a questão da cultura*. Disponível em: www2.unifap.br/borges/files/2011/02/Gramsci-e-a-Quest%C3%A3o-da-Cultura.pdf. Acesso em: 02 maio 2017.

MORAES, Reginaldo. *Política, sociedade e meios de comunicação de massa: armadilhas e ilusões*. São Paulo, 2014. (mimeo. aula do curso de Especialização Fundação Perseu Abramo).

O QUE significa regular a mídia? *BBC – Brasil*. São Paulo, novembro de 2014. Disponível em: www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/11/141128_regulacao_midia_lab. Acesso em: 06 maio 2017.

PROJETO de Lei de Iniciativa Popular: Lei da mídia democrática. Disponível em: www.paraexpressaraliberdade.org.br/projeto-de-lei/. Acesso em: 09 maio 2017.

VALENTE, Jonas. *Regulação democrática dos meios de comunicação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

NOTA FINAL

1. A perseguição expressa nesse nó estratégico diz respeito às diversas estratégias políticas e econômicas dos grandes meios de comunicação comercial contra as rádios comunitárias, TVs alternativas, blogs progressistas, entre outros. Para maiores detalhes, ver sessão 2 (Comentários analíticos-conceituais sobre os nós explicativos).

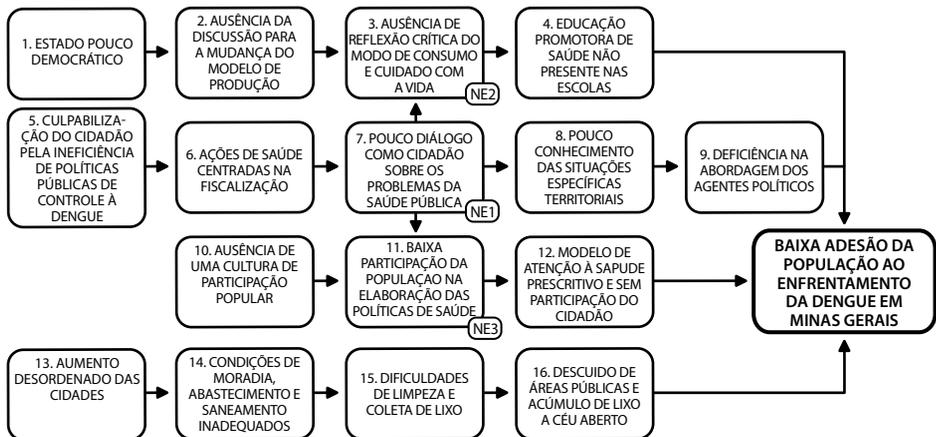
CAPÍTULO XIV

BAIXA ADESÃO DA POPULAÇÃO AO ENFRENTAMENTO DA DENGUE EM MINAS GERAIS

Aldair Jose Rodrigues de Oliveira
Berenice de Freitas Diniz
ChristianCorreia Salgado
Marcelo dos Santos Viola
Orientadora: Marinalva Murça

Fluxograma explicativo do problema

Ator: Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais



Comentários analítico-conceituais sobre nós explicativos

Pensamos em trabalhar com algum tema ligado à saúde, área de atuação de parte do grupo. Então definimos que o nosso problema é a baixa adesão da população no enfrentamento da dengue em Minas Gerais.

O cenário atual da dengue no Brasil é trágico e tem piorado nos últimos anos, podemos afirmar que vivemos uma tríplice epidemia (TE) de

dengue, Zika e Chikungunya, todas essas doenças são transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti*.

A situação da dengue no Brasil tem perpetuado há pelo menos 30 anos. Gasta-se muito recurso público todos os anos, porém o problema persiste e ainda com ameaça de urbanização da febre amarela, tudo isso com uma magnitude e complexidade que exige ações dos governos e a participação cidadã de toda a sociedade.

Além de gastos com recursos públicos milhares de pessoas morrem e outras milhares tem seu estado de saúde ameaçado. O que nos parece é que as políticas e as estratégias de mobilização implementadas para o enfrentamento da epidemia até o momento tem dado pouco resultado. Segundo informações da Agencia Minas Gerais, em 2015 os casos de dengue ultrapassaram 190 mil e em 2016 foram registrados 529.903 casos, com registros de 254 óbitos distribuídos em várias cidades do estado. Esse problema de saúde pública tem sido desafiador para todos os níveis de governo municipal, estadual e federal. Tem sido motivo de debates em redes sociais, mídias televisivas entre outras formas. A epidemia tem sido objeto de pesquisa, e as suas consequências para a sociedade e a vida das pessoas.

Nesse sentido, a mobilização da sociedade é fundamental para debater os problemas, propor mudanças e interferir nas políticas públicas. Para Toro e Werneck (1996) mobilizar é “convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados”. Esses autores ainda argumentam que a mobilização social se dá por meio da participação das pessoas e que participar é um ato de escolha, as pessoas participam ou não devido a uma série de questões e, convocar vontades significa convocar discursos, decisões e ações no sentido de um objetivo comum e, por isso, é um ato de razão, pois pressupõe uma convicção coletiva de relevância para todos e ainda, a mobilização requer uma dedicação contínua e produz resultados cotidianamente. A mobilização também é definida como um ato de comunicação, assim afirma Toro e Werneck:

Como falamos de interpretações e sentidos também compartilhados reconhecemos a mobilização social como um ato de

comunicação. Amobiliação não se confunde com propaganda ou divulgação, mas exige ações de comunicação no seu sentido amplo, enquanto processo de compartilhamento de discurso, visões e informações. O que dá estabilidade a um processo de mobilização social é saber que o que eu faço e decido, em meu campo de atuação cotidiana, está sendo feito e decidido por outros, em seus próprios campos de atuação, com os mesmos propósitos e sentidos. (TORO e WERNECK, 1996, p. 5)

A participação e a mobilização social são um dos eixos do programa nacional de controle da dengue, que é referência para a elaboração de planos de contingência de enfrentamento da epidemia em todo o país, nos estados e municípios. No entanto, a participação da sociedade tem sido a mínima, os modelos apresentados pelos governos são verticalizados e prescritivos, tiram da população seu caráter protagonista para discussão e eliminação do problema.

Assim sendo, diante da análise do problema central, encontramos um fator determinante para que as políticas de combate ao mosquito da dengue não avancem e continuem ainda causando diversos danos às populações, e um desses fatores de extrema importância é a baixa participação da população na elaboração das políticas de saúde.

Com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), conhecido como um sistema constitucional de garantia e de acesso universal à saúde, criaram-se vários mecanismos de participação popular, seja no sentido de a população participar como fiscalizador dos atos do poder público na aplicação dos recursos na saúde, ou seja, através de espaços democráticos de participação popular para a formulação e implementação de políticas públicas de saúde pública.

Assim sendo, ao longo dos anos, a saúde pública nacional foi fortalecida através dos vários mecanismos democráticos de participação popular, seja para a avaliação da aplicação da política ao longo dos anos, ou seja, para a proposição de melhorias e aprimoramento.

Mesmo diante da criação dos canais de participação popular como os conselhos, as conferências e os fóruns, ainda assim, a participação popular

é baixa, há pouca adesão do povo, da população, da sociedade em si, na formulação, nos mecanismos de fiscalização e implementação da política.

Os conselhos de saúde são órgãos que devem ter a participação do governo, dos trabalhadores do SUS e da sociedade em sua composição. Podemos afirmar que também é um órgão que deve ter um papel de mobilização social, por isso é que propomos que o Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais (CES/MG) atue nessa temática em todo o estado.

Em 2012, o Conselho Nacional de Saúde aprovou a Resolução 453 em substituição à Resolução 333, de 2003. A Resolução 453 define as diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos conselhos de saúde; estabelece as diretrizes gerais para organização; e traz na sua primeira diretriz a definição do conselho de saúde:

O Conselho de Saúde é uma instância colegiada, deliberativa e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS) em cada esfera de Governo, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Saúde, da Secretaria de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com composição, organização e competência fixadas na Lei no 8.142/90. O processo bem-sucedido de descentralização da saúde promoveu o surgimento de Conselhos Regionais, Conselhos Locais, Conselhos Distritais de Saúde, incluindo os Conselhos dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, sob a coordenação dos Conselhos de Saúde da esfera correspondente. **Assim, os Conselhos de Saúde são espaços instituídos de participação da comunidade nas políticas públicas e na administração da saúde.** (BRASIL, 2012, p. 1, grifo nosso)

O Conselho Estadual de Saúde (CES/MG) tem entre outras atribuições, a função de deliberar sobre as ações e políticas de saúde, discutir os condicionantes e determinantes da saúde é fundamental para a garantia do direito à saúde nesse processo. É fundamental para o SUS compreender qual a relação entre a política setorial e intersetorial de enfrentamento a epidemia em Minas Gerais, os recursos financeiros utilizados com essa política e a articulação da comunicação e mobilização social do CES/MG com a socie-

dade para o enfrentamento do problema. Minas Gerais possui conselhos municipais de saúde em todos os municípios, o CES/MG é um canal de interlocução entre esses conselhos em todo o estado.

Moraes (2006) afirma que o debate democrático sobre a produção, a disseminação e o uso das informações em saúde e suas tecnologias é fundamental para emancipar os cidadãos. O autor argumenta ainda que essa emancipação passa pela apropriação de saberes e poderes por parte da população e suas representações nos espaços de controle social como os conselhos e conferências de saúde. Em outra discussão, Oliveira (2012) traz o tema da importância da comunicação para o exercício da participação social no SUS por meio dos conselhos de saúde e comenta que visibilidade e transparência estão relacionadas nesse conceito de comunicação. O autor argumenta que para superar a barreira existente entre as funções dos conselheiros de saúde e as relações de poder que ocorrem nesses espaços, é necessário que os conselhos sejam locais de aprendizagem para a transformação dialógica, com o objetivo de melhorar e democratizar a saúde pública.

Outro aspecto importante que nos faz, através da análise do problema, chegar à conclusão de que a participação popular é de extrema importância e possui capacidade de modificar o cenário a depender da forma como se comporta é o pouco diálogo com o cidadão sobre os problemas da saúde pública, pois, mesmo diante da criação de vários canais de participação popular, ainda assim, a população não se encontra confortável para participar e se sentir como parte integrante de um processo de formulação de políticas públicas.

Hoje em dia, as peças publicitárias do governo estão cada vez mais voltadas para a manipulação da opinião no que diz respeito à avaliação de desempenho, possui pouco papel de formação e de orientação da população e quando faz, sua eficácia é mínima, incompreensível.

A comunicação e a informação constituem elementos imprescindíveis para a relação entre Estado e sociedade. Contribuindo com esse argumento, Gushiken afirma que vivemos novos momentos nesse campo:

Um dos principais conceitos que sustentam as ações de comunicação é compreendê-la como um processo no qual os con-

flitos são expressos abertamente, dentro de um movimento que, ao respeitar a autonomia e a independência dos atores, busca também a troca, o diálogo, a negociação e a convergência. As relações entre Estado, mídia e sociedade só tem sentido se comunicação for pensada como possibilidade de adotar a perspectiva do outro, o que tem valor inestimável para a democracia e resgata, em meio ao individualismo exacerbado, a preocupação com o bem público e com a noção de coletividade. (GUSHIKEN, 2004, p. 4)

Nesse sentido, Oliveira (2004) defende que para haver relações estabelecidas entre Estado e sociedade é essencial existir o que a autora denomina de “comunicação pública”. A autora refere-se à comunicação realizada no espaço público democratizado, com discussão de temas de interesse público, e que depende do envolvimento e participação do governo, empresas, sociedade civil organizada e população. Compartilhando dessa discussão, Bezzon (2004) afirma que o direito à informação se torna requisito básico para a construção da cidadania, pois só a socialização da informação poderá fornecer aos membros da sociedade civil a cidadania integral. Segundo a autora, o conceito mínimo de democracia pressupõe que os cidadãos estejam preparados para usar as regras de participação democrática. Para ela, deve haver um nível de igualdade social entre os indivíduos, e os mecanismos institucionais de representação devem ser realmente democráticos. A partir dessa exposição, podemos observar como estes autores concordam que a comunicação e a informação são essenciais para que haja a efetiva participação social.

Acreditamos que a baixa adesão da população para o enfrentamento da epidemia de dengue se dá pela falta de diálogo e ausência de uma verdadeira mobilização social. Equacionar esse problema trará à tona uma série de questões importantes. A mobilização social para o controle da epidemia será fundamental para que as políticas públicas de saúde nesse campo deem resultados. A mobilização social trará, também, a cobrança dos órgãos de governo para solucionar outros problemas fundamentais como a questão da coleta de lixo deficiente, urbanização desorganizada, ausência

de saneamento básico e esgotamento sanitário, entre outros. Por isso, esse é um problema para a gestão de esquerda que trabalha com a problemática da gestão das políticas sociais e das cidades.

Diante dessas problemáticas apontadas, e diante da baixa participação da população na elaboração das políticas públicas de saúde, que consequentemente refletirá na falta de diálogo com o cidadão sobre os problemas da saúde pública, principalmente no que diz respeito ao esclarecimento do cidadão quanto ao seu papel na formulação, na implementação e na execução das políticas públicas de saúde.

A sociedade moderna não tem conseguido imprimir de forma saudável uma reflexão acerca do seu papel na modificação dos cenários que impactam as relações interpessoais, pois, a ausência de reflexão crítica do modo de consumo e cuidado com o descarte tem se revelado como um importante segmento a ser estudado.

Uma das problemáticas encontradas é a velocidade em que o mosquito da dengue se prolifera pois, as ações do Estado de combate e conscientização são insuficientes e lentas frente à velocidade do alastramento das epidemias que o mosquito pode causar. Diante do dado real de que o grande problema da dengue é que o mosquito se reproduz facilmente em qualquer lugar que contenha água parada.

Assim, um simples recipiente descartado de forma irregular e que possibilita o armazenamento indiscriminado de água já servirá de criadouro do *Aedes aegypti*. Com a participação da população, dando a destinação correta, o mesmo recipiente poderia ser reciclado, protegendo o meio ambiente, deixando de ser armazenador de água parada e contribuindo com a renda dos catadores de lixo reciclável.

Segundo o site do Portal Brasil¹, a dengue é um dos principais problemas de saúde pública no mundo. Cuidar do meio ambiente é uma forma de conter a reprodução do mosquito *Aedes aegypti*, que transmite a doença para mais de 50 milhões de pessoas por ano, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS). O Ministério do Meio Ambiente é membro do Grupo Interministerial, criado por determinação da ex-presidenta Dilma

1. Disponível em: <www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2011/02/cuidados-com-o-meio-ambiente-ajudam-a-combater-a-dengue>. Acesso em 22.mai.2017.

Rousseff para executar, de forma integrada, ações de combate à doença em todo o país.

Assim sendo, conforme pudemos verificar, os males transmitidos pelo mosquito *Aedes aegypti*, principalmente nos países tropicais, são imensos, e tem causado ao longo dos anos diversos e vultuosos gastos de recursos públicos para o tratamento dos infectados.

Quando colocamos em ênfase que a ausência de uma reflexão crítica do modo de consumo e cuidado com o descarte, estamos mais uma vez analisando o problema sob a ótica da participação do homem, como o principal ser capaz de modificar o cenário, seja para melhor ou para pior.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos que prevê o fim de lixões e o início da coleta seletiva de resíduos até 2014, foi o grande passo para a mudança deste cenário de exposição a céu aberto de materiais descartados de forma irregular, o que contribui e muito com a proliferação do mosquito da dengue.

O lixo descartado de forma incorreta, citando alguns clássicos como: o pote de iogurte, o pneu, a lata de milho e ervilha, as cascas de ovo, e outros objetos capazes de armazenar água tem colaborado e muito para o aumento dos índices de infecção pelo mosquito *Aedes aegypti*.

Em um artigo publicado no site “Ecodebate”², o engenheiro ambiental Marcos Paulo Gomes, coordenador do serviço de gestão ambiental da Fundação Ezequiel Dias (Funed), Doutorando em saneamento e meio ambiente pela UFMG, enfatizou que os problemas que a sociedade enfrenta nos dias de hoje, são os hábitos da sociedade contemporânea, que de forma desenfreada consome e gera o dobro de resíduos, sem que se preocupe ou realize gestões para o descarte.

A descartabilidade surge na sociedade através da relação histórica que se estabeleceu entre prazer e consumo privado e, ainda, por meio da expansão ilimitada da produção de bens em relações de mercado. Dessa forma, o consumo conseguiu se estender a todos os registros da história, comunicação e cultura e adquiriu um *status* de prioridade perante os demais valores, pois são aceitos quaisquer meios para acessar o estilo de vida invejado

2. Disponível em: <www.ecodebate.com.br/2013/04/04/a-sociedade-de-consumo-e-o-descarte-de-residuos-artigo-de-marcos-mol/>. Acesso em 22.mai.2017.

socialmente, que depende do consumo constante de inúmeros produtos e serviços cada vez mais atraentes³.

Assim sendo, diante das ponderações, podemos analisar que, a promoção do consumo desenfreado que a globalização e a mídia promoveram na sociedade ao longo dos anos foi fundamental pela cristalização desse hábito na sociedade brasileira, ou melhor, na sociedade do mundo.

Essa relação entre consumo e descarte é de extrema importância para a análise do problema central desta pesquisa, no que concerne à baixa adesão da população nas ações de combate à proliferação do mosquito da dengue.

Ainda nas palavras de Flávia Soares⁴, “o ritmo acelerado de descarte ditado pelo mercado imprime uma obsolescência programada aos artigos à venda. A não durabilidade pela falta de qualidade dos materiais garante o retorno dos consumidores em busca de outros produtos, novos, que certamente serão mais modernos em algum detalhe. Em geral, não se busca consertar nada. É mais fácil jogar fora e comprar novo. Além dessa descartabilidade a curto prazo, existe também aquela imediata, derivada de produtos fabricados para serem usados uma única vez, como copos de plástico, garrafas ‘PET’ etc., que geram um grave problema ambiental”.

O problema da baixa adesão da população no combate à dengue deve-se muito ao fato de a população ainda não ter sido alcançada em sua plenitude, principalmente no que diz respeito à participação popular, e essa baixa adesão tem sido encontrada até mesmo nas campanhas de vacinação⁵, pois, no ano de 2016, a cidade de Londrina, PR realizou uma campanha onde a população não aderiu, onde a meta era imunizar 121 mil habitantes apenas 17 mil pessoas foram imunizadas.

Assim sendo, esperamos que essa cadeia de atos não venha sofrer uma ação direta do Estado para a mudança de cenário, e se esta ação ocorrer que seja de forma conjunta, para que possamos encontrar mecanismos capazes de fazer com que a população participe mais ativamente na elaboração das

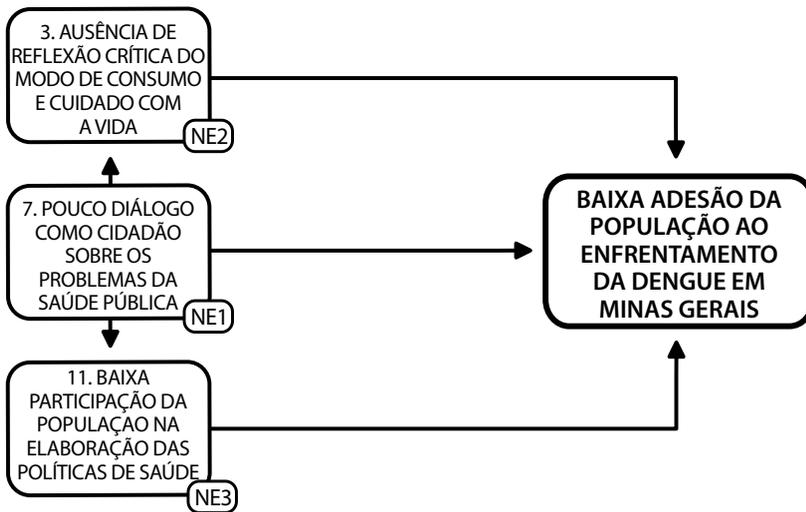
3. Disponível em: <<http://sociologiaemancipa.blogspot.com.br/2015/06/consumo-e-lixo-2-anos.html>>. Acesso em 22.mai.2017.

4. Disponível em: <www.ecodebate.com.br/2013/04/04/a-sociedade-de-consumo-e-o-descarte-de-residuos-artigo-de-marcos-mol/>. Acesso em 22.mai.2017.

5. Disponível em: <www.bonde.com.br/saude/saude-e-ambiente/com-baixa-adesao-vacao-contra-a-dengue-e-prorrogada-em-londrina-420940.html>. Acesso em 22.mai.2017.

políticas públicas de saúde. Bem como possamos encontrar canais mais adequados para a efetivação de um diálogo com o cidadão comum sobre os problemas da saúde pública, para que assim, ele seja parceiro do Estado na promoção de políticas públicas, e promovermos uma reflexão crítica do modo de consumo e cuidado com a vida.

Árvore do problema



3.1 Nós estratégicos, ações, resultados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Pouco diálogo com o cidadão sobre os problemas da saúde pública	A.1.1 - Criar um plano para estabelecer o diálogo permanente com a sociedade sobre a saúde pública e os fatores condicionantes e determinantes da saúde; A.1.2 - disponibilizar por meio de diversas mídias o diálogo com o cidadão.	- Estabelecimento de canais de participação da sociedade para elaboração e acompanhamento do plano; - diálogo permanente com a sociedade, seja por meio de plenárias, ouvidorias, mídias sociais eletrônicas ou outros meios. - redução dos casos de dengue no estado, tendo como referência o ano anterior.
NE 2 - Ausência da reflexão crítica do modo de consumo e cuidado com a vida	A.2.1 - Orientar a educação para a saúde em uma perspectiva para o cuidado com a vida; A.2.2 articular com a Secretaria Estadual de Educação conteúdo que trate dessa questão, para que seja objeto de reflexão em todas as escolas estaduais de Minas Gerais.	- Que em 70% das Unidades Básicas de Saúde, os profissionais possam dialogar com os cidadãos a questão do cuidado e o modo de consumo; - que seja criado conteúdo sobre o consumo e o cuidado com a vida para e que seja discutido em 70% das escolas.
NE 3 - Baixa participação da população na elaboração das políticas de saúde	A.3.1 - Elaborar uma estratégia de participação de acordo com a realidade de cada local; A.3.2 - criar estratégia de fortalecimento dos conselhos de saúde em todos os municípios de Minas Gerais; A.3.3 - requisitar participação de organizações não governamentais e entidades, entre outras organizações da sociedade civil.	- Criação de polos de participação regional em todas as 28 regiões de saúde de Minas Gerais, para debater os problemas e estabelecer as prioridades de acordo com cada realidade.

Plano de ação

Nó Estratégico 1 – Pouco diálogo com o cidadão sobre os problemas da saúde pública

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.1.1 Criar um plano para estabelecer o diálogo permanente com a sociedade sobre a saúde pública.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar reunião entre o Conselho Estadual de Saúde, secretário estadual de saúde, secretário estadual de educação e governador. Equipe técnica da secretária de saúde da área de vigilância à saúde; - elaborar proposta de plano de enfrentamento à dengue para Minas Gerais. 	Telefone, internet, auditório amplo para reunião, passagens e diárias para conselheiros que se deslocam do interior para a capital	6 meses	Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde, Secretário estadual de saúde, Secretário estadual de educação. Equipe técnica da secretária de saúde da área de vigilância à saúde.
A.1.2 Disponibilizar por meio de diversas mídias o diálogo com o cidadão.	<ul style="list-style-type: none"> - Criar plataforma <i>online</i> para dialogo e educação permanente; - realizar ações <i>online</i> de acordo com a realidade de cada local ou região. Articular com rádios comunitárias. 	Internet, computadores, programador ou diagramador; Telefone,.	6 meses	Mesa Diretora com representantes dos conselhos municipais de saúde; superintendentes Regionais de Saúde.

Nó estratégico 2 – Ausência da reflexão crítica do modo de consumo e cuidado com a vida

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.2.1 - Orientar a educação para a saúde em uma perspectiva para o cuidado com a vida.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar reunião para discutir na secretaria estadual de saúde e estabelecer diretrizes para a Atenção Básica em todas as unidades em Minas Gerais; - elaborar plano de ação para essa temática; - elaborar portaria contendo todos os aspectos da política a ser implantada. 	Telefone, internet, sala ou auditório,	3 meses	Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde, Secretário Estadual de Saúde, Superintendente de Atenção à Saúde e Superintendente de Vigilância à Saúde.
A.2.2 - Articular com a Secretaria Estadual de Educação conteúdo que trate dessa questão para que seja objeto de reflexão em todas as escolas estaduais de Minas Gerais.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar reunião entre Conselho Estadual de Saúde, Secretaria Estadual de Educação e Secretaria Estadual de Saúde; - elaborar proposta de conteúdo a ser trabalhado nas escolas. 	Telefone, internet, sala ou auditório.	6 meses	Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde, Secretário Estadual de Saúde, Superintendente de Atenção à Saúde e Superintendente de Vigilância à Saúde; Secretário Estadual de Educação e os superintendentes da área de ensino.

Nó Estratégico 3 – Baixa participação da população na elaboração das políticas de saúde

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.3.1 - Elaborar uma estratégia de participação de acordo com a realidade de cada local.	- Realizar reunião nas 28 regionais de saúde com representantes dos conselhos municipais de saúde de cada região; - realizar plenárias regionais para debater o tema.	Transporte, passagem de ônibus, local para realização das reuniões (auditório, poliesportivo, escolas etc).	12 meses	Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde, Secretário Estadual de Saúde e superintendentes das regionais de saúde.
A.3.2 - Criar estratégia de fortalecimento dos conselhos de saúde em todos os municípios de Minas Gerais.	- Realizar educação permanente com os conselheiros de saúde em todo o estado; - elaborar proposta de curso de qualificação para os conselheiros; - articular com os conselhos municipais de saúde a realização dos cursos.	Transporte, material didático (<i>online</i>) ou físico, docentes, local para realização das aulas (auditório, salas de aula etc.), alimentação.	12 meses	Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde, Secretário Estadual de Saúde e Escola de Saúde Pública de Minas Gerais.
A.3.3 - Requisitar participação de organizações não governamentais e entidades entre outras.	- Identificar as organizações não governamentais em cada território; - realizar reuniões para articulação e apoio para participação.	Transporte; telefone, internet, espaço físico para realização das reuniões, lanche.	6 meses	Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde, superintendentes das regionais de saúde e representantes dos conselhos municipais de saúde.

Análise de atores

Ação 1.1 – Criar um plano para estabelecer o diálogo permanente com a sociedade sobre a saúde pública

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Governador do estado	Econômico e político	Resistência da oposição que também está presente nos conselhos de saúde	Determinação que a equipe de governo esteja engajada para a solução do problema	Não determinando que a equipe se esforce	Fazer com que os municípios o pressionem
A2 Secretário de Saúde	Econômico e político	Limite de autonomia	Monitoramento e articulação das ações	Não priorizando o problema	Mobilizar os conselhos de saúde para pressionar o gestor
A3 Diretor do Conselho Estadual de Saúde	Político e fiscalizador	Pode não ser ouvido	Articulando com toda a sociedade e governo	Não priorizando essa ação	Mobilizar conselheiros municipais e estaduais para pressionar a Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde

Ação 1.2 – Disponibilizar por meio de diversas mídias o diálogo com o cidadão

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde	Político	Pode não ter respeitada as deliberações do conselho pelos gestores.	Organizando as ações e articulando com os demais setores	Não realizando as ações de articulação	Mobilizar os conselheiros estaduais dos diversos segmentos e conselhos municipais para pressionar
A2 Representantes dos conselhos municipais de saúde	Político	Pode não ter respeitada a sua representação	Articulando com os municípios em cada região de saúde	Não realizando as ações	Mobilizar conselheiros municipais para pressionar
A3 Superintendentes regionais de saúde.	Político e econômico	Pode não priorizar o problema	Articulando na região de saúde com os secretários municipais e conselhos municipais de saúde	Não priorizando as ações	Mobilizar secretários municipais de saúde para pressionar

Ação 2.1 – Educação para a saúde em uma perspectiva para o cuidado com a vida

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde	Político	Pode não conseguir dialogar com todos os conselhos de saúde de Minas Gerais	Articulando com todos os conselhos de saúde	Não articulando	Conselho Estadual de Saúde deve pressionar
A2 Secretário Estadual de Saúde	Político e econômico	Desgaste político se não conseguir convencer os secretários municipais de saúde	Articulando dentro do governo	Não articulando	Conselho Estadual de Saúde deve pressionar
A3 Superintendente de Atenção à Saúde e	Político e econômico	Limite de autonomia	Discutindo a importância do conteúdo nas unidades de saúde	Não priorizando esta ação	Conselho Estadual de Saúde deve pressionar
A4 Superintendente de Vigilância à Saúde	Político e econômico	Limite de autonomia	Discutindo a importância do conteúdo nas unidades de saúde	Não priorizando esta ação	Conselho Estadual de Saúde deve pressionar

Ação 2.2 – Articular com a Secretaria Estadual de Educação conteúdo que trate dessa questão para que seja objeto de reflexão em todas as escolas estaduais de Minas Gerais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde	Político	Não tem atuação com outros setores além da saúde	Articulando com o Conselho Estadual de Educação	Não atuando com o conselho	Conselho Estadual de Saúde deve pressionar
A2 Secretário Estadual de Saúde	Político e econômico	Desgaste político se não conseguir convencer o Secretário de Educação	Articulando dentro do governo	Não articulando	Secretários municipais de saúde devem pressionar
A3 Superintendente de Atenção à Saúde	Político e econômico	Limite de autonomia	Discutindo a importância do conteúdo estar nas escolas	Não priorizando esta ação	Secretários municipais de saúde devm pressionar
A4 Superintendente de Vigilância à Saúde	Político e econômico	Limite de autonomia	Discutindo a importância de o conteúdo estar nas escolas	Não priorizando essa ação	Secretários municipais de saúde pressionem
A5 Secretário Estadual de Educação	Político e econômico	Pode não aceitar estabelecer o diálogo para mudança curricular	Articulando dentro do governo	Não articulando	Conselho estadual de Educação deve pressionar
A6 Superintendentes da área de ensino	Político	Pode não aceitar a mudança curricular	Discutindo a importância de o conteúdo estar nas escolas	Não priorizando esta ação	Conselho estadual de Educação deve pressionar

Ação 3.1 – Elaborar uma estratégia de participação de acordo com a realidade de cada local

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde	Político	Não ser respeitado	Articulando em todas as regiões com os diversos atores	Não realizando essas ações	Conselhos municipais devem pressionar
A2 Secretário Estadual de Saúde	Político e econômico	Demandas prioritárias de outros órgãos	Articulando com os governos municipais em cada região	Não realizando a articulação	Mobilizar prefeitos para pressionar
A3 Superintendentes das regionais de saúde.	Político e econômico	Não participar das articulações regionais	Articulando com as secretarias de saúde das respectivas regiões	Não priorizar esta ação	Mobilizar secretários de saúde para pressionar

Ação 3.2 – Criar estratégia de fortalecimento dos conselhos de saúde em todos os municípios de Minas Gerais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde	Político	Pode não conseguir dialogar com todos os conselhos de saúde de Minas Gerais	Articulando com todos os conselhos de saúde	Não assumindo a articulação	Fazer com que os conselhos municipais pressionem o Conselho Estadual de Saúde
A2 Secretário Estadual de Saúde	Político e econômico	Pode se desgastar politicamente	Articulando com os secretários municipais de saúde e liberando verbas para fortalecimento dos conselhos	Sendo omissos nesta ação	Fazer com que os prefeitos e secretários municipais de saúde pressionem
A3 Escola de Saúde Pública de Minas Gerais.	Político e pedagógico	Precisa ser demandada pelo conselho para realizar as ações	Sendo a organizadora das qualificações para os conselhos de saúde	Não realizando as tarefas	Fazer com que o Secretário Estadual de Saúde atue nas articulações com a escola

Ação 3.3 – Requisitar participação de organizações não governamentais e entidades dentre outras

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
A1 Mesa Diretora do Conselho Estadual de Saúde	Político	Limitação para dialogar com a sociedade civil para além das entidades e movimentos presentes nos conselhos de saúde	Articulando com a sociedade civil organizada	Pode não conseguir dialogar com todos os movimentos e entidades não governamentais	Pressionar para que o conselho se organize para atuar em todo o território
A2 Superintendentes das regionais de saúde	Político	Pode não ser ouvida pelas entidades e movimentos sociais	Dialogando com os movimentos presentes nas respectivas regiões de saúde	Não assumindo esse diálogo	Os conselhos municipais podem pressionar
A3 Representantes dos conselhos municipais de saúde.	Político	Limite de autonomia	Dialogar com as entidades em cada município	Pode estar fechado e não ter o propósito de dialogar com as entidades e movimentos sociais	Pressionar os conselhos municipais

Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. É possível executar a proposta de resolução do problema?	A equipe avalia que é possível executar a proposta, pois trabalha na perspectiva de dialogar com a sociedade e elaborar as ações coletivamente.
2. Existe apoio político suficiente?	O apoio político para o conselho estadual de saúde se dará a partir da articulação com os conselhos municipais de saúde.
3. Existe disposição política do governo?	Hoje no cenário estadual em Minas Gerais, o governador e sua equipe estão imbuídos em realizar ações para o enfrentamento da dengue. Existe apoio por parte dos governos municipais em resolver a situação.
4. Quanto custa? O orçamento é suficiente?	A saúde dispõe de verbas da vigilância específicas para o enfrentamento à dengue. Portanto há orçamento disponível para as ações propostas.
5. O tempo de execução é viável? Quais os prazos envolvidos; existe tempo político e administrativo suficiente?	O tempo é viável, mas imprevistos podem acontecer, uma vez que as ações dependem da articulação nos territórios e em cada região de saúde.
6. Existem recursos e fontes de financiamento próprios ou de terceiros, que podem ser utilizados suplementarmente?	Há financiamento próprio da saúde.
7. Quais os principais riscos atuais ou potenciais relacionados à implantação das soluções propostas? Há riscos ambientais ou sociais? Existe algum risco de sofrer ataques e desgaste político?	Não há riscos ao meio ambiente, as ações são focadas na participação e mobilização da sociedade. Efeitos sociais existem, pois haverá discussão sobre o modo de vida, as condições sanitárias dos territórios, as responsabilidades individuais e coletivas. Existe risco das pessoas não compreenderem a proposta e também dos agentes de governo serem autoritários e não estabelecer diálogo com a sociedade.

Considerações finais

O tema trabalhado neste TCC, “baixa adesão da população ao enfrentamento da dengue em Minas Gerais” abordou um problema muito importante da sociedade, o controle e a reflexão sobre as políticas públicas que garantam condições dignas de vida é uma tarefa que ultrapassa o âmbito da saúde e exige ações de todos os serviços públicos, e também da sociedade. Primeiro, a maior parte dos municípios do Brasil, cerca de 5000, do total de 5470, são de médio e pequeno porte, onde residem a maior parcela da população, levando-se em consideração o contingente total de 200 milhões de habitantes do país. As populações sobrevivem das mais diversas formas, mas no caso das doenças causadas pelas condições sanitárias, a população mais pobre é a mais vulnerável. Por isso, a sensibilização para ações de mobilização social é fundamental.

Em Minas Gerais, em 2017 até o dia 15 de maio, foram registrados 23.818 casos prováveis de dengue, até o momento, foram noticiados 14.846 casos prováveis de *chikungunya* e foram registrados 680 casos prováveis de Zika, sendo 119 em gestantes. Esses números aumentam a cada dia, alguns municípios com maiores casos que outros. Os governos têm dado respostas pouco eficazes, sabe-se do problema, estabelecem metas, mas não é

possível atingi-las. Empreende recursos públicos, campanhas publicitárias caras, culpabilizam os cidadãos, mas infelizmente não refletem sobre as condições de vida da população e como mudar essa realidade.

Pensamos que o foco deve ser a mobilização da sociedade, da limpeza urbana e de todos os demais agentes que possam contribuir para o controle do vetor e das melhorias das condições de vida da população. Para isso é fundamental a participação do Conselho Estadual de Saúde e dos Conselhos Municipais de Saúde, pois estão presentes em todos os municípios do estado e tem como responsabilidade fiscalizar as políticas públicas de saúde nos aspectos financeiros, e das ações, e também tem um papel fundamental que é a participação da sociedade. A sociedade mobilizada poderá debater e discutir com os governos os reais problemas, dizer que não basta ter agentes de saúde em todos os lugares se não há saneamento básico, se a coleta de lixo não é feita adequadamente. E, ainda, quando a coleta de lixo é feita, como estão sendo debatidas as questões do consumo exagerado, uso de descartáveis etc. A mobilização da sociedade é para pensar os seus problemas e a melhor forma de solucioná-los. De outra forma é como diz o ditado popular “é chover no molhado”.

Podemos dizer que a participação da sociedade na definição das políticas públicas, ainda é recente no Brasil. O que percebemos é que há um grande esforço para a ampliação do controle da sociedade sobre o estado. Os conselhos são espaços estratégicos para exercer o controle social e são espaços de distribuição do poder, no entanto não é a única forma de fazê-lo. Optamos pelos conselhos pela sua capilaridade em todo o estado e por ter representantes do governo, sociedade civil e trabalhadores do Sistema Único de Saúde (SUS). Os conselhos têm as suas limitações para exercer o poder e operar as transformações necessárias para assegurar as políticas de saúde, mas para a realidade brasileira podem provocar mudanças substanciais nas relações entre estado e sociedade. Por isso, a educação permanente, o diálogo com outras áreas de governo para além da saúde, o estabelecimento de espaços para diálogos regionais, a discussão de conteúdo sobre a dengue, os condicionantes e determinantes em saúde nas escolas é uma aposta que a participação da sociedade pode dar certo para a solução do

problema. Isso porque será estabelecido um diálogo sobre a forma de consumo e descarte de lixo, a forma das moradias, o abastecimento de água, o saneamento básico, esgotamento sanitário. A participação será fundamental para conhecer os territórios para atuar nas mudanças necessárias. Muito mais que eliminar o mosquito, será a sociedade discutindo os modos de vida que favoreçam condições dignas para que a população tenha saúde.

Referências

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31dez. 1990

_____. Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012. Conselho Nacional de Saúde. Ministério da Saúde. Aprova as seguintes diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Brasília/DF. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02out. 2013, p. 5, seção 1.

BEZZON, L. A. C. Análise político-sociológica do reencontro da sociedade civil a democracia segundo a perspectiva da comunicação pública. In: OLIVEIRA, M.J.C. (Org.). *Comunicação pública*. Campinas: Alínea, 2004, p.17-28.

DAGNINO, R.; CAVALCANTI, P.A.; COSTA, G. *Gestão Estratégica Pública*. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2016.

GUSHIKEN, L. Prefácio. In: OLIVEIRA, M.J.C. (Org.). *Comunicação pública*. Campinas: Alínea, 2004.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Saúde. *Dengue*. Disponível em: < www.saude.mg.gov.br/dengue>. Acesso em: 05 maio 2017.

MORAES, I.H.S. Informação em saúde para o exercício do controle social: a luta pela democratização e qualidade da informação. In: BRASIL, Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Coletânea de comunicação e*

informação em saúde para o exercício do controle social. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. p.15-27.

MORAES, N. A. Comunicação, sentidos e saúde. In: BRASIL, Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. p.61-66.

OLIVEIRA, V.C. *Comunicação, informação e controle público ou social nos conselhos municipais de saúde*. 2012. (No prelo)

TORO, B.; WERNECK, N.M.D. F. *Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação*. UNICEF–Brasil, 1996.

CAPÍTULO XV

GERENCIAMENTO DE RESÍDUO DE CONSTRUÇÃO CIVIL NACIDADE DE CAXIAS DO SUL – RS

Adriane Michels Brito
Denise Pessoa
Ludmila Soares Franco
Yuri RajczukDombi
Orientador: Rafael Balseiro Zin

Análise da situação-problema

Os investimentos em infraestrutura proporcionados pelos governos pós-neoliberais de Lula e Dilma, trouxeram incontestáveis avanços para o setor da construção civil, seja por demanda ou por incentivos a programas federais, como por exemplo, o programa Minha Casa minha Vida, onde se buscou enfrentar um problema crônico no Brasil que é o *déficit* habitacional. Entretanto, junto com esses avanços, surge outro problema que merece ser apreciado e que tem atingido as grandes cidades, que é o destino correto dos resíduos da construção civil. Estima-se que ele chega a representar 60% dos resíduos sólidos produzidos nas cidades. Conforme a Associação Brasileira para Reciclagem de Resíduos de Construção Civil e Demolição (Abrecon), o Brasil joga fora R\$ 8 bilhões ao ano porque não recicla seus produtos. Essa produção excessiva, a escassez dos recursos naturais e as mudanças climáticas obrigaram governos a estudar a matéria e legislar sobre o tema a fim de regulamentar essa cadeia de produção do resíduo. O marco nacional é a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos–PNRS(Lei 12.305/2010), que caracteriza como resíduos de construção civil aqueles gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis.

O Município de Caxias do Sul – RS, por meio da Lei 6.359/2005 e do Decreto Municipal nº 13.179/2007, instituiu o seu Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil – PGRCC. A lei seguiu o Estatuto das Cidades e as Resoluções 307/2002 e 348/2004 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Essas iniciativas colocaram o município juridicamente à frente do restante do país no que tange a destinação dos resíduos da construção civil, pois a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi aprovada somente em 2010.

Desta forma, Caxias do Sul passou a exigir, conforme a legislação que entrou em vigor, que os projetos de obras civis somente fossem licenciados mediante apresentação de Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, comprovando que os procedimentos necessários para o manejo e destinação fossem cumpridos de forma sustentável. Por lei, as empresas que recolhem os resíduos devem encaminhá-lo para áreas autorizadas para a realização de triagem e reaproveitamento. Cabe a Secretaria do Meio Ambiente licenciar e cadastrar essas áreas para a implantação de Estações de Transbordo e Triagem além de estabelecer o fluxo desses resíduos, exercendo fiscalização contínua para o cumprimento da legislação.

Entretanto, o que se observa é que as empresas especializadas no transporte dos resíduos têm dado destino adverso ao estipulado por lei e depositado em locais não apropriados, e com isso propagando “lixões”, especialmente no interior do município. Das dez empresas que operam na cidade, apenas três tem algum tipo de autorização para recolher o material. Diante desse quadro vemos que a Lei não está sendo cumprida e nem respeitada. A cidade vanguardista nesse aspecto parece ter ficado parada no tempo quanto à execução.

É essencial que o vereador e a vereadora de esquerda, como agentes fiscalizadores, busquem diagnosticar a situação dos resíduos da construção civil no município, para poder construir e propor ações no sentido de garantir a sua correta destinação. Somente assim, Caxias do Sul virá a ter os benefícios econômicos, sociais e ambientais que o reaproveitamento desses resíduos pode proporcionar, promovendo um desenvolvimento econômico mais sustentável.

Desta forma, o objetivo geral desta pesquisa foi avaliar o gerenciamento de resíduos de construção civil na cidade de Caxias do Sul no estado do Rio Grande do Sul. Os objetivos específicos foram identificar a legislação específica, avaliar como a prefeitura de Caxias do Sul formulou e implementou

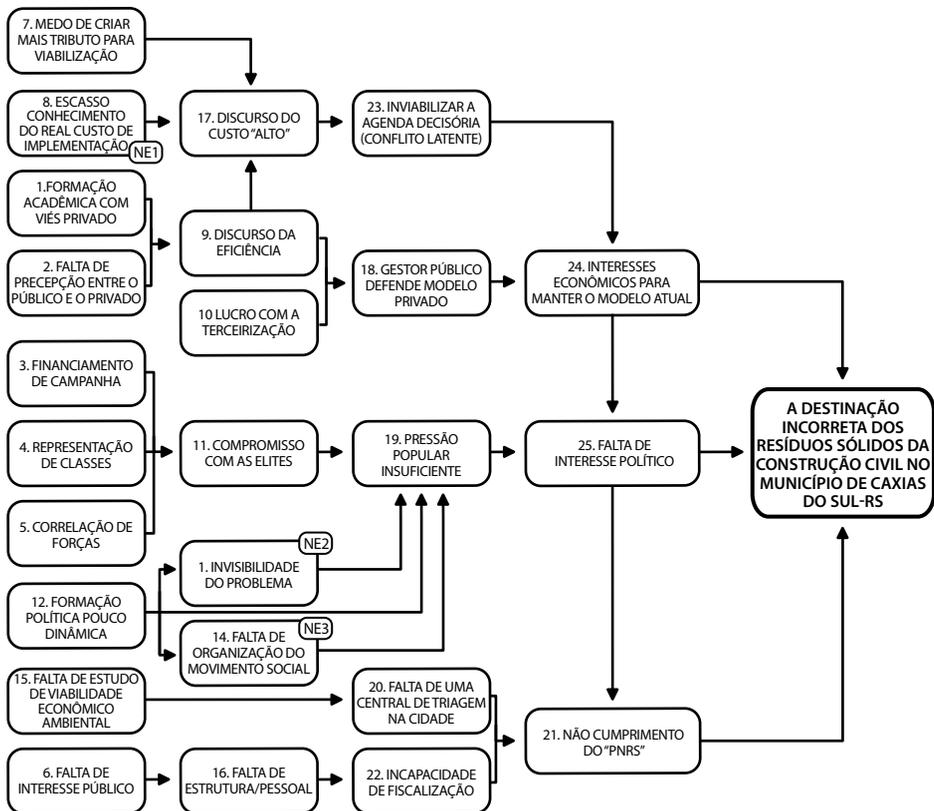
seu planejamento estratégico para promover a adequação do município à legislação; identificar no processo os problemas e conflitos encobertos, latentes e abertos e; propor soluções para que o ator que declara o problema, vereador e vereadora de esquerda, possa atuar nos conflitos e contribuir com o município em um novo planejamento estratégico onde as ações necessárias para a transição do estado herdado para o estado necessário sejam contempladas. Assim, a situação-problema desta pesquisa é a **A destinação incorreta dos resíduos sólidos da construção civil do município de Caxias do Sul.**

Para melhor visualizar o problema da destinação dos resíduos sólidos da construção civil de Caxias do Sul elaboramos o quadro abaixo com o *checklist* dos 11 elementos necessários para a aplicação de análise de políticas e que melhor contextualiza o problema para a aplicação da Metodologia de diagnóstico de problemas – MDP e da Metodologia de equacionamento de problemas – MEP.

Elemento	Síntese de cada elemento
Atores sociais	Vereador e Vereadora de Esquerda do Município de Caxias do Sul – RS
Processo decisório	A aceleração econômica brasileira na última década assegurou grande crescimento das atividades econômicas no município de Caxias do Sul – RS, com destaque a construção civil. A construção civil tem grande relevância econômica e social, principalmente por ser grande gerador de postos de trabalhos. Entretanto também é um dos setores que mais gera resíduos e poluição, podendo ser extremamente nociva ao meio ambiente. Com a intenção de evitar esses problemas o município aprovou a Lei 6.359/2005 e mais tarde regulamentou pelo Decreto Municipal nº 13.179/2007, instituindo o Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil. Porém, o que se observa é que muitas empresas não estão cumprindo a legislação, não estão dando a destinação correta aos resíduos e estão propagando "lixões" especialmente no interior do município. Não existe também um incentivo para formação de empresas ou cooperativas para aproveitamento econômico desses resíduos.
Conflitos abertos, encobertos e latentes	Vários conflitos são gerados pelos diferentes atores no processo e pela forma com que a máquina burocrática do município está organizada. Existe uma falta de interesse político que pode ser proveniente de interesses econômicos para manter o modelo atual, que se agrava pela falta de uma pressão da população. Entre os interesses encobertos, temos o financiamento de campanhas e representação de classes que podem estar correlacionados com os posicionamentos e interesses dos políticos.
Aumentar seu poder	O vereador e a vereadora de esquerda têm condições de criar ambiente favorável para promover a discussão do tema na Câmara de Vereadores e articular a formação de comissão para abordar o problema especificamente. Deve procurar uma maior aproximação com os movimentos populares para que esses passem a formular propostas e a exercer pressão. Pode articular junto com as secretarias municipais projetos que visem fomentar iniciativas para aproveitamento econômico dos resíduos.
Triângulo de governo	O vereador e a vereadora de esquerda podem articular e influenciar outros vereadores e organizações da sociedade civil específicas, mostrando a dimensão do problema e propondo estudos e ideias criativas para que possa ocorrer melhor planejamento e financiamento. Também podem influenciar nas instâncias do partido que representam, com o intuito de que se criem condições de treinamento e educação dos filiados com relação ao problema e da importância da destinação dos resíduos e reciclagem. Podem fomentar organizações de fóruns junto com os movimentos sociais, convidando representantes do governo para a discussão do problema.
Normas institucionais	Uma das dificuldades a ser enfrentada será com a cultura organizacional já enraizada na estrutura do município, bem como os conflitos de interesses dos diversos representantes partidários, de classe e dos movimentos sociais e as correlações de força dos atores envolvidos.
Compromissos	Será um processo delicado pois terá que avaliar os compromissos assumidos pelos outros representantes eleitos na Câmara, os atores que esses vereadores representam e os interesses encobertos. Frente a esse desafio, deverá se aproximar dos movimentos sociais para que seu projeto ganhe popularidade e pela pressão entre na agenda para apreciação.

Quid prodest?(A quem interessa?)	A não resolução do problema beneficia os atores que tem interesses econômicos de manter o modelo atual. O fomento ao debate para a solução e melhor gerenciamento dos resíduos da construção civil irá beneficiar a população com melhor preservação do meio ambiente, incremento na cadeia produtiva com geração de mais empregos.
Mau-funcionamento do Estado	Os conflitos de interesses entre os atores envolvidos e a predominância dos interesses econômicos e políticos de curto prazo podem prejudicar as iniciativas. A baixa capacidade institucional existente nos órgãos afins e a dificuldade de ruptura com o modelo gerencial, incapacidade de fiscalização e ineficiência de planejamento são fatores que podem comprometer as possíveis implementações das soluções que possam surgir do debate na Câmara de vereadores de Caxias do Sul.
Reforma gerencial	Nenhuma solução terá sucesso no gerenciamento de resíduos da construção civil se junto não houver projetos educacionais para população do município de Caxias do Sul e das comunidades do entorno, capacitação dos diversos atores interessados e impactados com ferramentas apropriadas de orçamento e gestão participativa e mudança cultural na máquina burocrática do município que está associada a visão da reforma gerencial implementada pelos governos neoliberais e pelo engessamento herdado dos governos militares.
Máquina pública	Vereadores do município de Caxias do Sul, prefeitura e secretarias municipais, empresas públicas, representantes de classe e dos movimentos sociais e empresas do setor da construção civil e gestoras de resíduos. O conflito de interesses e a falta de uma integração maior na formação de políticas públicas vinculados ao gerenciamento de resíduos estão entre as dificuldades e deficiências relacionadas ao modo de funcionamento da máquina pública.

Fluxograma



O Fluxograma explicativo da “A destinação incorreta dos resíduos sólidos da construção civil do município de Caxias do Sul” sintetiza os as-

pectos e relações de causalidade da complexa situação em que se encontra a gestão e fiscalização de Caxias do Sul. Desta forma o fluxograma nos permitiu visualizar as características do sistema que hoje se encontra o município de forma que, na identificação desse processo foi possível mapear as ações necessárias para a alteração do estado atual em direção do estado necessário, aonde a lei venha a ser cumprida.

Nós explicativos

Na construção do Fluxograma explicativo foi possível encontrar as relações de causas, aparentes ou não, e os conflitos que geraram a situação-problema “A destinação incorreta dos resíduos sólidos da construção civil do município de Caxias do Sul”. Foram apontados 26 nós explicativos e três cadeias determinantes de relação de causalidades no qual a complexidade da situação-problema pode ser melhor visualizada e os processos identificados.

A gestão do poder executivo municipal, com objetivo de evitar conflitos com a classe dominante e garantir uma relação estável com a população e uma visão positiva da administração fica com *medo de criar mais tributos para viabilização (NE7)* de projetos desse porte. Somando a questão tributária vem o *escasso conhecimento sobre o real custo da implantação (NE8)* de uma usina de reciclagem de resíduos da construção civil, potencializando, desta forma, o famoso *discurso do alto custo (NE17)*. Essa falta de conhecimento e de intercâmbio com outras prefeituras leva a prefeitura se abster da tomada de decisão quanto ao correto processo de destinação desses resíduos, se isentar da fiscalização para o cumprimento da lei, e com isso, *inviabilizar a agenda decisória (NE23)* do município. Fica evidente também, o propósito de atender setores da sociedade que tem *interesses econômicos para manter o modelo atual (NE24)* e, assim privilegiar o empresariado que prega a terceirização dos serviços em função da omissão e ineficiência por parte do Estado.

Continuando ainda nessa relação de causalidade, a *formação acadêmica com viés privado (NE1)* e a *incorreta percepção entre o público e o privado (NE2)*, características e herança do pensamento e modo de gestão da ideo-

logia neoliberal, impacta a sociedade, inclusive, na forma como se realiza a educação e treinamento dos profissionais de administração e gestão públicas. De fato, é uma doutrina que além de atingir o mundo acadêmico, constrói uma inversão de valores sociais e uma alienação do senso crítico, onde a população é educada, e até treinada, a olhar naturalmente a concentração da riqueza como uma consequência da boa administração. Dessa forma fica fácil manter o *discurso da eficiência* (NE9) e proporcionar ao setor empresarial o *lucro com a terceirização* (NE10). Encontramos deste modo, parte da explicação do porque o gestor público *defender o modelo privado* (NE18) e aplicar as ferramentas de gestão da iniciativa privada na administração pública. Esse mecanismo perverso provoca a perpetuação do poder da classe econômica dominante, sustenta os *interesses econômicos para manter o modelo atual* (NE24) e motiva o *interesse político em adiar a decisão* (NE25) na resolução do problema em questão.

O *lucro com a terceirização* (NE10), o *financiamento de campanha* (NE3), *representação de classes* (NE4) e *correlação de forças* (NE5) pressionam o gestor do executivo municipal a manter um *compromisso com as elites* (NE11) que é a parte forte da relação e que mais ganha com a manutenção desse tipo de modelo e com a decisão de não implantação da usina de reciclagem de materiais da construção civil na cidade. Esse compromisso com as elites, a *invisibilidade do problema* (NE12) perante a população, a *formação política pouco dinâmica* (NE13) e o *movimento social desorganizado* (NE14) acabam por resultar em uma *pressão popular insuficiente* (NE19) sobre o problema, e também gera o *interesse político em adiar a decisão* (NE25), deixando o Estado livre para tomar a decisão de se abster da resolução do problema dos resíduos. Resultando no *não cumprimento do PNRS* (NE26).

A *falta de um estudo de viabilidade econômico ambiental* (NE15) sério e organizado rende ao governo essa ignorância perante o problema da destinação incorreta dos resíduos da construção civil, pois a *região não conta com uma central de triagem* (NE21), não havendo a correta separação entre os diferentes tipos de resíduos oriundos das obras da cidade acarreta o *não cumprimento do PNRS* (NE26).

A prevalência do interesse privado (NE6), tem como consequência a estrutura / pessoal insuficiente (NE16) que causa a incapacidade de fiscalização (NE22), causando também o não cumprimento do PNRS (NE26). A estrutura / pessoal insuficiente (NE16) abre precedente para que o governo gere lucro com a terceirização (NE10) e gerando a precarização do trabalho.

Mediante essas relações causais, podemos ver a diferença entre os Nós Estratégicos e os Nós Explicativos. Os primeiros devem atender, necessariamente, a três requisitos: 1 – se os Nós Estratégicos forem desatados, terão alto impacto no equacionamento do problema; 2 – o ator que declara o problema deve ter governabilidade – capacidade de atuação – sobre o Nó Estratégico; 3 – o equacionamento do Nó Estratégico não deve resultar em um desgaste político excessivo. Os segundos são as causas que ajudam a identificar, contextualizar e explicar o problema, mas que o ator não consegue efetivamente ter governabilidade para atuar e provocar uma mudança no *status quo* da situação. Entretanto, o processo é dinâmico e precisa constantemente passar por reavaliação em face, principalmente, da resolução ou surgimento de algum Nó Estratégico.

Identificação dos nós estratégicos

NE1 – Escasso conhecimento do real custo de implantação

NE2 – Invisibilidade do problema

NE3 – Falta de organização dos movimentos sociais

Análise dos nós estratégicos

NE1 – Escasso conhecimento do real custo de implantação

A reciclagem dos Resíduos da Construção Civil – RCC pode promover uma grande economia energética, reduzir os impactos negativos no ecossistema das cidades, gerar nova cadeia de produção, negócios e emprego. É uma nova matéria-prima que surge, que é produzida e pode substituir a natural, não renovável. Assim, o reaproveitamento desses resíduos possibilita, desde a diminuição nos custos das empresas com compras de materiais, como um melhor planejamento para que as perdas no processo

da construção diminuam. Entretanto as empresas e governos argumentam que a adequação e exploração tem um alto custo para ser implementado. Esse discurso é gerado pelo desconhecimento e pelo interesse político e econômico de manter a situação atual.

O vereador e a vereadora de esquerda, por meio de sua Função de Assessoramento ao Executivo, podem exercer atividades parlamentares de apoio e de discussão das políticas públicas, pode alertar sobre a questão e trazer experiências de sucesso de outras prefeituras para que sirvam de base e referência para o planejamento. Podem preparar informativos e direcionar a vários setores da sociedade envolvida no processo de esclarecimento sobre os benefícios que uma USINA REGIONAL DE RECICLAGEM DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL pode trazer para a economia local e o quanto seu custo para implantação é baixo.

Assim, esse Nó Estratégico atende todos os requisitos exigidos na metodologia, pois o vereador e a vereadora exercem sua função de assessoramento ao executivo, sua função fiscalizadora bem como sua função de representação do povo, promovendo um alto impacto no equacionamento do problema, no momento que leva o esclarecimento e possibilita o intercâmbio de experiência, capta ganho político real que lhe ajudará na discussão junto aos seus pares e com o setor empresarial, trazendo governabilidade para o exercício da fiscalização e apoio ao processo.

NE2 – Invisibilidade do problema

Quando o problema não é visualizado, não é identificado como problema, por conseguinte, não entra na agenda política e não desperta a pressão popular para que se reverta a situação, privilegiando os que tem interesse na manutenção do *status quo*.

Por meio de sua função fiscalizadora, o vereador e a vereadora de esquerda tem o poder e o dever de fiscalizar a administração e cuidar da aplicação dos recursos, entre outras coisas.

Assim, pode não só fazer denúncias como também solicitar informações nas diversas esferas do governo. Com o uso desses mecanismos e na defesa da sociedade que representa, pode pressionar a prefeitura e seu sistema de fiscalização. A fiscalização no momento que começa a cumprir os

dispositivos previstos em lei pode aplicar multas e forçar que empresas, desde as produtoras dos RDC até as responsáveis pela coleta se adaptem a lei. Pode vir a acionar também o Ministério Público para que este venha a pressionar a prefeitura a desempenhar melhor gestão, adotando políticas públicas que levem a solução do problema, desde local para destinação correta, reciclagem e incentivo para promoção da atividade econômica para inserção do produto reciclado no mercado e promoção de empregos.

Observamos que nesse aspecto o Nó Estratégico “invisibilidade do problema” é de fato um Nó Estratégico, pois atende todos os requisitos exigidos na metodologia. O vereador e a vereadora procedendo desta forma e exercendo sua função fiscalizadora, pode causar um alto impacto no equacionamento do problema, pois no decorrer do processo de denúncia trará visibilidade ao problema, criando os mecanismos para que o debate se instaure na sociedade. No momento que a sociedade toma consciência da situação, passa a pressionar os governantes levando a uma mudança na correlação de forças e promovendo que o interesse político se volte para promoção de ações concretas. Se por um lado tem um desgaste político junto as empresas e setores que tem interesse de manter o *status quo*, cria grande aproximação da sociedade a qual lhe trará mais poder de atuação e governabilidade para lidar com a situação. Diante dessa sustentação por meio dos movimentos sociais, poderá influenciar e articular uma discussão mais detalhada entre seus pares na Câmara, e a formação de comissões para estudo e proposta de soluções.

NE3 – Movimento social desorganizado

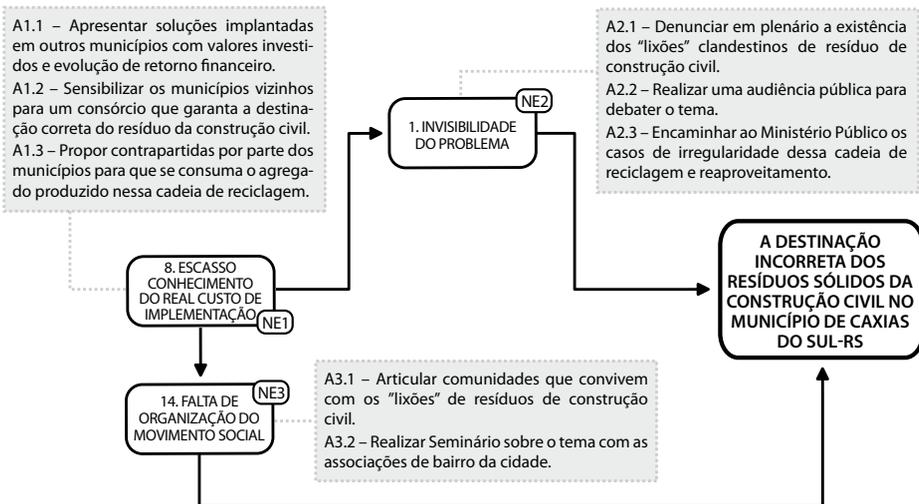
O vereador e a vereadora de esquerda são fundamentais na democratização do poder legislativo e desta forma na batalha pela melhoria das condições de vida da população e na construção de sua cidadania. No exercício de sua função como representantes da sociedade, devem promover a mobilização das comunidades, fortalecendo a educação popular, sua organização e cidadania. Articulando junto ao Partido que representam podem incentivar e ajudar na organização de fóruns populares, estar presente nos protestos e incentivar lideranças. Deve prever espaço em sua agenda para estar presente em eventos organizados pelos movimentos sociais e ter

disponibilidade para atendê-los. São por meio da aproximação dos movimentos sociais que o vereador e a vereadora de esquerda encontram a sustentação política para que as propostas em defesa dos interesses sociais sejam priorizadas nas discussões do legislativo, e força para pressionar por alterações na agenda governamental.

No caso do problema que o município de Caxias do Sul vem enfrentando em relação a falta de gestão adequada dos RDCs, o vereador e a vereadora podem visitar os locais e comunidades afetadas promovendo esclarecimento, colocando seu mandato a disposição para defender a causa e incentivar que essas comunidades se organizem para melhor lutar por seus direitos.

Esse é um Nó Estratégico no qual a atuação pode causar impacto significativo na gestão do problema, promover a conscientização popular, empoderando os movimentos sociais para que sua participação se torne mais efetiva e eficaz na tarefa de pressionar o poder local e reverter a falta de interesse político para discussão. O exercício dessa função se converte em grande ganho político para o mandato, possibilitando mudança no cenário político e alterando a correlação de forças.

Árvore do problema



Nós Estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Escasso conhecimento do real custo da implantação	<p>A1.1 - Apresentar soluções implantadas em outros municípios com valores investidos e evolução de retorno financeiro.</p> <p>A1.2 - Sensibilizar os municípios vizinhos para um consórcio que garanta a destinação correta do resíduo da construção civil.</p> <p>A1.3 - Propor contrapartidas por parte dos municípios para que se consuma o agregado produzido nessa cadeia de reciclagem.</p>	<p>1.1 - Esclarecer o custo da implantação desse sistema de reciclagem e reaproveitamento.</p> <p>1.2 - Dividir custos e garantir os insumos para a Central de Triagem e Transbordo.</p> <p>1.3 - Aumentar o consumo do agregado produzido.</p>
NE 2 - Invisibilidade do problema	<p>A2.1 - Denunciar em plenário a existência dos "lixões" clandestinos de resíduo de construção civil.</p> <p>A2.2 - Realizar uma audiência pública para debater o tema.</p> <p>A2.3 - Encaminhar ao Ministério Público os casos de irregularidade dessa cadeia de reciclagem e reaproveitamento.</p>	<p>2.1 - Envolver mais parlamentares no tema.</p> <p>2.2 - Envolver diversos setores da sociedade para pensar soluções conjuntamente.</p> <p>2.3 - Solicitar ao Ministério Público que pressione o Poder Público Municipal a resolver esse problema.</p>
NE 3 - Movimento social desorganizado	<p>A3.1 - Articular comunidades que convivem com os "lixões" de resíduos de construção civil.</p> <p>A3.2 - Realizar Seminário sobre o tema com as associações de bairro da cidade.</p>	<p>3.1 - Formar e fortalecer um grupo de pessoas atingidas pelos "lixões".</p> <p>3.2 - Envolver o setor comunitário na luta pela correta destinação do resíduo de construção civil.</p>

Plano de ação

NE 1 – Escasso conhecimento do real custo da implantação

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.1 - Apresentar soluções implantadas em outros municípios com valores investidos e evolução de retorno financeiro.	<p>1.1.1 Levantar informações sobre experiências de outros municípios que conseguiram implantar o sistema de destinação do resíduo de construção civil.</p> <p>1.1.2 Organizar uma visita técnica algum desses municípios com um grupo representativo da cidade (políticos, Secretaria de Meio Ambiente etc.)</p> <p>1.1.3 Realizar seminários em parceria com universidades, em especial com os cursos ligados a questão ambiental, construção civil e economia.</p>	<p>- Pessoal</p> <p>- Político</p> <p>- Financeiro</p>	Agosto/2015 a Novembro/2015.	<p>- Vereadora</p> <p>- Assessoria</p> <p>- Comissão de Meio Ambiente da Câmara.</p>
A.2 - Sensibilizar os municípios vizinhos para um consórcio que garanta a destinação correta do resíduo da construção civil.	<p>1.2.1 Diagnosticar a situação da destinação do resíduo de construção civil da região.</p> <p>1.2.2 Agendar reuniões para fomentar uma parceria com os municípios vizinhos.</p>	<p>- Pessoal</p> <p>- Político</p>	Janeiro/2016 a Março/2016.	<p>- Vereadora</p> <p>- Assessoria</p> <p>- Comissão de Meio Ambiente da Câmara.</p>
A.3 - Propor contrapartidas por parte dos municípios para que se consuma o agregado produzido nessa cadeia de reciclagem.	<p>1.3.1 Realizar seminário com técnicos que mostrem formas de reciclagem e reaproveitamento do resíduo da construção civil.</p> <p>1.3.2 Elaborar um consórcio entre os municípios que atenda as demandas dos mesmos e dividam as responsabilidades.</p>	<p>- Pessoal</p> <p>- Político</p>	Março/2016 a Maio/2016.	<p>- Vereadora</p> <p>- Assessoria</p> <p>- Comissão de Meio Ambiente da Câmara.</p>

NE 2 – Invisibilidade do problema

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.1 - Denunciar em plenário a existência dos "lixões" clandestinos de resíduo de construção civil.	2.1.1 - Realizar um grande expediente apresentando fotos e filmagens dos "lixões" clandestinos. 2.1.2 - Denunciar nos meios de comunicação os "lixões" clandestinos, repassando todas as informações de irregularidades.	- Pessoal - Político	Outubro/2015	- Vereadora - Assessoria
A.2 - Realizar uma audiência pública para debater o tema.	2.2.1 - Mobilizar vizinhos dos "lixões" clandestinos para que solicitem uma audiência pública através de abaixo-assinado. 2.2.2 - Fazer ofício à Comissão de Meio Ambiente da Câmara solicitando uma audiência pública para tratar do tema.	- Pessoal - Político	Novembro/2015	- Vereadora - Assessoria
A.3 - Encaminhar ao Ministério Público os casos de irregularidade dessa cadeia de reciclagem e reaproveitamento.	2.3.1 - Elaborar um dossiê com as informações sobre a situação da destinação incorreta do resíduo da construção civil. 2.3.2 - Agendar reunião com o Ministério Público e com moradores para entregar o dossiê e denunciar os problemas.	- Pessoal - Político	Dezembro/2015	- Vereadora - Assessoria

NE 3 – Movimento social desorganizado

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.1 - Articular comunidades que convivem com os "lixões" de resíduos de construção civil.	3.1.1 - Realizar reuniões nas vizinhanças dos "lixões". 3.1.2 - Unificar os grupos em um Encontro.	- Pessoal - Político	Agosto/2015 e Setembro/2015.	- Vereadora - Assessoria
A.2 - Realizar seminário sobre o tema com as associações de bairro da cidade.	3.2.1 - Reunir as associações dos bairros envolvidas com o problema e que tem "lixões". 3.2.2 - Construir parceria e envolver a União de Associação dos Bairros de Caxias do Sul para realizar um seminário.	- Pessoal - Político - Financeiro	Outubro/2015.	- Vereadora - Assessoria - Comissão de Meio Ambiente da Câmara.

Análise de atores

Ação 1.1 – Apresentar soluções implantadas em outros municípios com valores investidos e evolução de retorno financeiro

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Universidade de Caxias do Sul (universidade comunitária)	Pesquisas existentes na área.	Colaboração voluntária.	Fornecimento dos trabalhos de pesquisas e TCCs que abordam o tema.	Sugestão de experiências bem sucedidas, mas que não se enquadram na realidade da cidade em questão.	Parceria diplomática, política e na execução da ação.
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Quadro Técnico.	Subordinação ao prefeito.	Identificar quais os pontos nevrálgicos da cadeia da destinação do resíduo da construção civil.	Omissão de informações.	Em reunião oficial, solicitar informações.
Vereadores	Representatividade e poder de voto.	Desinteresse em solucionar o problema.	Somar forças para a cobrança da solução do problema.	Minimização do problema.	Apresentação do problema e de outras experiências de outros municípios em plenário.

Ação 1.2 – Sensibilizar os municípios vizinhos para um consórcio que garanta a destinação correta do resíduo da construção civil

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Comissão de Meio Ambiente da Câmara	Articulação Política	Atua no Poder Legislativo e não no Poder Executivo.	Solicitação ao Secretário de Meio Ambiente para que se pensem alternativas de forma regional.	Não tendo empenho e compromisso com a tarefa.	Publicitar todas as solicitações e encaminhamentos em plenário.
Secretário de Meio Ambiente	Decisão da execução	Subordinação ao prefeito.	Liderar a construção de um consórcio entre os municípios.	Problematizar a construção de um consórcio de forma a inviabilizá-lo.	Deter informações para ir solucionando dúvidas e problematizações.
Amesne - Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste.	Articulação Política	Interesses políticos podem prevalecer sobre a questão técnica.	Reunião Ordinária sobre o tema, para pensar soluções de forma solidária entre os municípios.	Não colocar o tema como agenda.	Em reunião oficial com o presidente da Amesne, Comissão de Meio Ambiente e Secretário de Meio Ambiente solicitar que se aborde o tema com os municípios.

Ação 1.3 – Propor contrapartidas por parte dos municípios para que se consuma o agregado produzido nessa cadeia de reciclagem

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Amesne	Articulação Política entre prefeituras da região.	Influência de diferentes interesses políticos partidários.	Aumentar o consumo pelos municípios do agregado produzido.	Prevaler as prefeituras que não têm interesse em enfrentar o problema.	Seminário sobre a utilização do lucro possível dessa proposta.
Universidade de Caxias do Sul (universidade comunitária)	Possui o Instituto de Administração Municipal (IAM) é elo de articulação entre a universidade e os poderes públicos da região.	Atuação mediante convênio.	Diagnosticar a situação na região com o levantamento de produção de resíduos de construção civil e do potencial produção do agregado.	Diagnosticar de forma equivocada.	Acompanhamento do trabalho.
Prefeituras	Potencial consumidor do agregado para as pavimentações.	Proposta inovadora	Estabelecer cotas de consumo dos agregados produzidos para utilização nas pavimentações.	Não comprar o agregado produzido a partir do resíduo de construção civil.	Seminário sobre a utilização do agregado.

Ação 2.1 – Denunciar em plenário a existência dos “lixões” clandestinos de resíduo de construção civil

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Vereadores	Representatividade e poder de voto.	Não estar no Executivo.	Somar forças para a cobrança da solução do problema.	Desvalorização do problema.	Forçar os vereadores a enfrentar o problema com pressão popular e imagens dos lixões e relatos de cada situação.
Vizinhos dos “lixões”	Pressão Popular	Desarticulação	Organização e mobilização para pressionar a prefeitura a solucionar o problema.	Segregação das situações, priorizando apenas o problema individual.	Articular os vizinhos de todos os “lixões” identificados.
Imprensa	Propagação de informação.	Decisão de pauta.	Apresentando a toda cidade e região o problema.	Acirrar os conflitos entre os prejudicados e os beneficiados do problema.	Passar todas as informações sobre o problema a imprensa.

Ação 2.2 – Realizar uma audiência pública para debater o tema

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
Comissão de Meio Ambiente da Câmara	Articulação Política	Não tem o poder de decidir como a prefeitura.	Articular forças para resolver o problema.	Desinteresse por compromisso com setor empresarial.	Conscientizar, pressionar, fiscalizar, sugerir e publicitar as ações da Comissão.
Vizinhos dos “lixões”	Pressão Popular	Desarticulação	Visibilidade para os efeitos negativos dos “lixões”.	Desmobiliza-se por demora nos encaminhamentos.	Motivação e sugestão de ações coletivas.
Sinduscon - Sindicato da Indústria da Construção Civil de Caxias do Sul	Articulação com as construtoras	Representação dos interesses das construtoras.	Contratando apenas as empresas de transporte de caliças que destinem corretamente o resíduo de construção civil.	Contratando empresas que destinam incorretamente o resíduo de construção civil.	Colaborar e propor um programa “Obra Limpa” em que se busca reduzir e destinar corretamente o resíduo de construção civil.
Transportadores de caliças	Destinação de caliças.	Inexistência de Central de Triagem e Transbordo.	Destinando os resíduos de construção civil em Centrais de Triagem e Transbordo.	Fazer greve, deixando os resíduos de construção civil por toda a cidade.	Trabalhar na conscientização e na busca de alternativas para a implantação de centrais de triagem e transbordo.
Secretaria de Meio Ambiente	Licença para empresas atuarem nesse seguimento.	Inexistência de Central de Triagem e Transbordo.	Articulando com os municípios vizinhos a implantação da Central de Triagem e Transbordo.	Deixando apenas para a iniciativa privada resolver a situação sem intervenção pública.	Atuar no convencimento de que o Poder Público precisa interferir na implantação do Resíduo de Construção Civil para voltar a ter o controle dessa cadeia produtiva.

Ação 2.3 – Encaminhar ao Ministério Público os casos de irregularidade dessa cadeia de reciclagem e reaproveitamento

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Vizinhos dos "lixões"	Pressão Popular	Desarticulação	Protagonizando a luta por solução.	Desistindo de lutar.	Assessorando, motivando e acompanhando o coletivo na luta.
Comissão de Meio Ambiente da Câmara	Representatividade	Influência de interesses econômicos	Denunciando a situação	Isentando-se.	Cobrando e publicitando as ações da Comissão.
UAB - União de Associação de Moradores de Bairros de Caxias do Sul	Pressão Popular	Desconhecimento	Com manifestações e cobranças ao Executivo por solução.	Isentando-se.	Assessorando o movimento com informações sobre o problema e articulando os moradores prejudicados com a UAB.

Ação 3.1 – Articular comunidades que convivem com os "lixões" de resíduos de construção civil

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
UAB - União de Associação de Moradores de Bairros de Caxias do Sul	Representação das Associações de Bairros da cidade.	Conhecimento técnico restrito.	Somar forças para a cobrança da solução do problema.	Não adotar como agenda do movimento.	Parceria e assessoria na capacitação técnica e quanto à legislação sobre o tema.
Vizinhos dos "lixões"	Pressão popular	Desarticulação	Organização e Mobilização para pressionar a prefeitura a solucionar o problema.	Segregação das situações, priorizando apenas o problema individual.	Identificar grupos atingidos pelo problema e articulá-los.

Ação 3.2 – Realizar seminário sobre o tema com as associações de bairros da cidade

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este ator?
UAB - União de Associação de Moradores de Bairros de Caxias do Sul	Representação das Associações de Bairros da cidade.	Conhecimento técnico restrito.	Direcionar o movimento comunitário para que o tema se torne agenda.	Atuar de forma superficial quanto ao tema.	Assessoria na construção do seminário
Universidade de Caxias do Sul (universidade comunitária)	Professores com domínio no tema.	Aprofundar algum aspecto e não abranger o todo.	Capacitar o movimento comunitário de forma técnica para uma atuação mais qualificada.	Não dialogar com as dúvidas e necessidades do movimento comunitário.	Articular os melhores professores para abordar o tema.
Secretaria de Meio Ambiente	Domínio Técnico e Político	Omissão de informações.	Apontar propostas para que se resolva o problema com intervenção da prefeitura.	Omissão do Poder Público.	Cobrar um protagonismo da prefeitura publicamente.

Análise de riscos e fragilidades

NE 1 – Escasso conhecimento do real custo da implantação

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.
2 - Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Se não ocorrer uma divisão de custos e investimentos proporcional a demanda de cada município, pode não ocorrer o consórcio.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O ponto fraco é que a prefeitura de Caxias do Sul tem se omitido de agir perante o problema da destinação de resíduos de construção civil, deixando a solução a cargo e vontade da iniciativa privada.
4 - O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Direcionar as pesquisas e estudos em soluções para a destinação de resíduo de construção civil que tiveram o protagonismo e o controle público, demonstrando sua sustentabilidade e, em especial, os que conseguiram incrementar o orçamento público.
5 - Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Ao ator, como agente político, cabe articular interesses que convissem para a solução, sendo assim, praticamente, os recursos serão políticos.

NE 2 – Invisibilidade do problema

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 - As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Podem ocorrer greves por parte dos transportadores de calças o que geraria grandes problemas de acúmulo de resíduos de construção civil espalhados pela cidade.
2 - Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	A destinação de resíduo de construção civil é regrada por lei municipal e orientada pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, o que mostra que para além de um problema político, essas práticas são ilegais, são crimes ambientais.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	A pressão popular isentar a prefeitura de responsabilidade, entendendo que a parte dela seria apenas fazer a lei. A opinião pública pode direcionar as críticas para os transportadores e não para o Poder Público Municipal que deveria auxiliar e protagonizar a implantação da Central de Triagem e Transbordo.
4 - O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Priorizar a organização dos setores interessados em resolver o problema, mantendo o grupo coeso, informado, com divisão de tarefas e com organização participativa.
5 - Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Além de recursos políticos, é necessário nessa etapa um acompanhamento jurídico, especialmente por se tratar de denúncia ao Ministério Público.

NE 3 – Movimento Social Desorganizado

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 - As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Quando se trabalha com mobilização de pessoas é complexo manter a unidade na ação e, por isso, exige muito cuidado e muita atenção nas relações do grupo.
2 - Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	A maior representatividade popular da cidade são as associações de moradores de bairro e por isso, é primordial convencê-las e motivá-las a lutar. Se não houver esse envolvimento, certamente, o movimento enfraquece.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	A proliferação de "lixões" acabam sendo situações pontuais e espalhadas pela cidade, o que faz com que as pessoas atingidas não se relacionem entre si e ainda sintam-se sozinhas e desmotivadas a lutar. Além disso, para quem está distante do problema, torna-se mais difícil de compreender toda a cadeia, pois há muitos elementos técnicos e é um tema recente.
4 - O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Mapear os setores interessados e articulá-los.
5 - Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Praticamente recursos técnicos e políticos, e algo financeiro, para a construção do seminário.

Considerações finais

O município de Caxias do Sul – RS foi pioneiro na aprovação de legislação específica em gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, porém, como podemos constatar, aprovar essa legislação não foi o suficiente para que esse gerenciamento viesse a ser implementado de fato. Mesmo com a exigência de Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil fazendo parte do licenciamento das obras civis, os procedimentos para execução desses projetos não ocorriam, servindo só de maquiagem para o cumprimento da lei.

Aplicando os instrumentos metodológico-operacionais para implementar a proposta da Gestão Estratégica Pública de gerenciamento de resíduos sólidos por meio da Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) e a Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) chegamos à conclusão que uma vereadora e um vereador de esquerda, no cumprimento de seu papel de agente fiscalizador, pode diagnosticar, construir e propor ações no sentido de garantir o processo de execução da lei, proporcionando desta forma, que os benefícios econômicos, sociais e ambientais venham se tornar realidade, promovendo um desenvolvimento econômico mais sustentável.

A busca por parcerias e convênios com outros municípios podem trazer experiência, tecnologias e soluções alternativas, com os valores investidos e evolução de retorno financeiro. Dessa forma é possível construir

um projeto com fundamentos mais sólidos procurando parcerias com os municípios vizinhos para criação de um consórcio que garanta os requisitos legais à destinação correta do resíduo da construção civil por meio da implantação de uma usina de reciclagem.

É nesse contexto que a Câmara de Vereadores pode vir a ser o vetor de reformas que levem a um modelo alternativo de organização socioeconômica. A busca pela viabilização, desenvolvimento e implementação de projetos com a participação dos movimentos sociais, possibilita que o conhecimento adquirido pela experiência e parceria com outros municípios venham desenhar soluções que na cadeia produtiva a ser desenvolvida, a economia solidária seja sua espinha dorsal.

O vereador e a vereadora de esquerda são fundamentais na democratização do poder legislativo e desta forma na batalha pela melhoria das condições de vida da população e na construção de sua cidadania. No exercício de sua função como representantes da sociedade, devem promover a mobilização das comunidades, fortalecendo a educação popular, sua organização e cidadania. Articulando junto ao partido que representa pode incentivar e ajudar na organização de fóruns populares, estar presente nos protestos e incentivar lideranças a se mobilizarem mais efetivamente, pois é dessa forma, por meio da aproximação dos movimentos sociais, que o vereador e a vereadora de esquerda encontram a sustentação política para que as propostas em defesa dos interesses sociais sejam priorizadas nas discussões do legislativo e força para pressionar por alterações na agenda governamental. Assim, para que um novo modelo de organização dentro do estado capitalista seja possível, iniciando a superação do Estado herdado para o Estado necessário, os diálogos do governo com os movimentos sociais são fundamentais para que eles passem a ser os protagonistas da solução de trabalho, renda e produção de valor.

A busca por esse diálogo faz que o problema que não era visualizado e nem identificado como tal, passe a ser considerado, vindo a compor na agenda política revertendo a situação de invisibilidade e modificando o *status quo*.

Acreditamos dessa forma que a adoção dos procedimentos propostos nesse trabalho poderá viabilizar a execução do Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil no município de Caxias do Sul – RS.

Referências

ABNT NBR 15.113: 2004. *Resíduos sólidos da construção civil e resíduos inertes – Aterros – Diretrizes para projeto, implantação e operação.*

CAXIAS DO SUL. Governo do Estado. Lei Municipal nº 6.359, de 04 de abril de 2005. Institui o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil para o Município de Caxias do Sul, em conformidade com as Resoluções CONAMA nºs 307, de 5 de julho de 2002, e 348, 16 de agosto de 2004, e as Normas Brasileiras correlatas, estabelecidas pela ABNT, na forma que especifica, e dá outras providências. Rio Grande Sul, 2005.

CONAMA. Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Brasília, 2002.

_____. Resolução nº 348, de 16 de agosto de 2004. Altera a Resolução CONAMA nº 307, de 5 de julho de 2002, incluindo o amianto na classe de resíduos perigosos. Brasília, 2004.

COPPE – LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA. Relatório Mudanças climáticas e segurança energética no Brasil. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Versão Preliminar para Consulta Pública. Brasília: 2011.

PARA lucrar mais, empresas continuam enterrando entulhos da construção civil no interior de Caxias do Sul: Manobra serve para reduzir custos no aluguel de caçambas. Desafio à lei. 23/04/2014. Disponível em: <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/cidades/noticia/2014/04/para-lucrar-mais-empresas-continuam-enterrando-entulhos-da-construcao-civil-no-interior-de-caxias-do-sul-4482033.html>. Acesso em: 18 maio 2015.

PBMC – Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. Impactos, vulnerabilidades e adaptação às mudanças climáticas. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Coleta e Reciclagem de Resíduos da Construção Civil. Brasília, 2012.