

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

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

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

**VOLUME 4**

ANTONIO RIBEIRO DOS SANTOS	MARIA BERENICE VAZ LANDIM
CASSIANO DA ROCHA AMAZONAS FILHO	MARIA DALVA DA CRUZ LUZ
CRISTIANO DE LIMA	MARIA JOCICLEIDE LIMA DE AGUIAR
DEUSMIR LUIZ GONÇALVES	MARIA VILMA TEIXEIRA SANTOS
DONÁRIA SOUZA SILVA	MARISTELA DE OLIVEIRA LAPA
EDINEIDE XAVIER SANTOS QUEIROZ	MARTA SUELY DA SILVA
EDSON MATOS DOS SANTOS JUNIOR	NICE MARIA PINHEIRO CORDOVIL DA SILVA
ELISIANE SOUSA ANDRADE	PATRÍCIA CARLOS DE SOUSA
ELSI VAZ LANDIM	RAIMUNDO CARLOS MORAES FARIAS
FÁBIO ARAÚJO DE OLIVEIRA	RENE MUNARO
FELIPE DE GÓIS LAPA	RIVELINO ZARPELLON
HÉLIA PEREIRA DOS SANTOS GONÇALVES	ROMICE LOPES DA MOTA
JAILSON DE JESUS CRUZ	ROSIMÁLIA SILVA SANTOS
JOSÉ RAIMUNDO SOUSA FARIAS	SEIVA DE CARVALHO CHAVES
JULIANO RIBEIRO DA COSTA	UEDSON LUIZ LIMA DA SILVA
LUCÍLIA DE FÁTIMA SANTANA JARDIM	VILCIMAR PEREIRA DOS SANTOS
LUÍS GUILHERME CARDOSO DANTAS	VILMAR OLIVEIRA
MANOEL GOMES DE SOUSA	ZILMÁRIA PEREIRA DOS SANTOS

A publicação apresenta uma amostra dos trabalhos de conclusão aprovados ao final das turmas 7 e 8 do *Curso de Especialização – Estado, Gestão e Políticas Públicas*, realizado em parceria da Fundação Perseu Abramo com a Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas.

Foram matriculados cerca de 500 filiados e filiações do PT nestas turmas, com graduação concluída, que realizaram suas atividades presenciais nas cidades de Salvador, BA, e Santarém, PA. Os(as) participante do Curso atuam como dirigentes, 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 o mês de julho de 2017, o Curso de Especialização desenvolvido pela Fundação Perseu Abramo concluiu 11 turmas atingindo um total de 1.240 concluintes aprovados.

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

No atual momento político brasileiro a Fundação Perseu Abramo reitera, com a publicação deste quarto volume de um total de cinco, 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.

## **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](http://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 8**

**APRESENTAÇÃO 12**

**CAPÍTULO I 21**

**A MULHER NA POLÍTICA: ESCASSA REPRESENTAÇÃO  
FEMININA NA CÂMARA MUNICIPAL**

Fábio Araújo de Oliveira  
Maria Vilma Teixeira Santos  
Romice Lopes da Mota  
Zilmária Pereira dos Santos  
Orientadora: Tatiana Scalco

**CAPÍTULO II 32**

**ACÚMULO DE LIXO NAS ALDEIAS INDÍGENAS  
DE ÁGUA AZUL DO NORTE**

Deusmir Luiz Gonçalves  
Hélia Pereira dos Santos Gonçalves  
Rivelino Zarpellon  
Vilcimar Pereira dos Santos  
Orientadora: Cyntia Ferreira

**CAPÍTULO III 56**

**BAIXA PARTICIPAÇÃO DA JUVENTUDE DE ESQUERDA  
NA POLÍTICA INSTITUCIONAL**

Edson Matos dos Santos Junior  
Maria Dalva da Cruz Luz  
Patrícia Carlos de Sousa  
Raimundo Carlos Moraes Farias  
Rosimália Silva Santos  
Orientadora: Karoline Cavalcante

## **CAPÍTULO IV 74**

### **BAIXA PRODUTIVIDADE DO PEQUENO AGRICULTOR FAMILIAR**

Antonio Ribeiro dos Santos  
Edineide Xavier Santos Queiroz  
Jailson de Jesus Cruz  
Orientador: Edson Valadares

## **CAPÍTULO V 92**

### **COMUNICAÇÃO DO GOVERNO MUNICIPAL COM OS POBRES É INADEQUADA**

Cassiano da Rocha Amazonas Filho  
Maria Jocicleide Lima De Aguiar  
Orientadora: Glaucilene Sebastiana Nogueira Lima

## **CAPÍTULO VI 114**

### **DESVALORIZAÇÃO DA PROFISSÃO DE ARTESÃO PELA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Cristiano de Lima  
Elsi Vaz Landim  
Maria Berenice Vaz Landim  
Rene Munaro  
Vilmar Oliveira  
Orientadora: Marinalva Murça

## **CAPÍTULO VII 132**

### **DIFICULDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRÓPRIAS**

Nice Maria Pinheiro Cordovil Da Silva  
Orientadora: Ana Carolina Guerra

## **CAPÍTULO VIII 152**

### **ESCASSAS OPORTUNIDADES DE TRABALHO E RENDA NO MUNICÍPIO DE ILHÉUS**

Felipe de Góis Lapa  
Maristela De Oliveira Lapa  
Orientadora: Alina Lins

## **CAPÍTULO IX 164**

### **FAMÍLIAS ATINGIDAS PELA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE ESTÃO SENDO PREJUDICADAS**

Donária Souza Silva  
Marta Suely Da Silva  
Orientadora: Karoline Reis Cavalcante

## **CAPÍTULO X 186**

### **MÁ GESTÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**

Seiva de Carvalho Chaves  
Uedson Luiz Lima Da Silva  
Orientador: Edson Valadares

## **CAPÍTULO XI 208**

### **POUCA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM POLÍTICAS SOCIAIS FEDERAIS**

Juliano Ribeiro da Costa  
Luís Guilherme Cardoso Dantas  
Manoel Gomes de Sousa  
Orientadora: Glaucilene Sebastiana Nogueira Lima

## **CAPÍTULO XII 232**

### **PRECARIEDADE DO TRANSPORTE COLETIVO NA CIDADE DE MANAUS/AM –BRASIL**

Elisiane Sousa Andrade  
José Raimundo Sousa Farias  
Lucília de Fátima Santana Jardim  
Orientadora: Josefina Carazzato







**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 da ciência*<sup>1</sup>, trata das pretensões científicas à exatidão e à objetividade e da (im)possibilidade de se descrever completamente um objeto em estudo. O grande poeta nos brinda com um pequeno conto, apontando os limites para a palavra e para as criações humanas para que um relato seja essencialmente fiel ao “real” que se pretende descrever ou dramatizar. Reflexão que, a nosso ver, abre perspectivas para 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 quarto volume faz parte de um esforço da Fundação Perseu Abramo que progressivamente irá disponibilizar, por meio de seu

---

1. OBRAS COMPLETAS. Volume II (1952-1972). São Paulo, Editora Globo, 1999 - *Do rigor 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.*”

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 filiações do Partido dos Trabalhadores, como também o conjunto dos doze Trabalhos de Conclusão de Curso escolhidos para esta publicação não será capaz de representar os 48 TCC produzidos pelos concluintes aprovados nas turmas 7 e 8, ao longo dos anos de 2015 e 2016, obtendo o certificado de conclusão.

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

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

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

Apresentamos a seguir os trabalhos que compõem esse volume:

1. Título: A MULHER NA POLÍTICA: ESCASSA REPRESENTAÇÃO FEMININA NA CÂMARA MUNICIPAL, trabalho elaborado pela equipe composta por Fábio Araújo de Oliveira, Maria Vilma Teixeira Santos, Romice Lopes da Mota, Zilmária Pereira dos Santos; Monitora: *Tatiana Scalco*.

2. Título: ACÚMULO DE LIXO NAS ALDEIAS INDÍGENAS DE ÁGUA AZUL DO NORTE, trabalho elaborado pela equipe composta por *Deusmir Luiz Gonçalves, Hélia Pereira dos Santos Gonçalves, Rivelino Zarpellon, Vilcimar Pereira dos Santos*; Monitora: *Cyntia Ferreira*.

3. Título: BAIXA PARTICIPAÇÃO DA JUVENTUDE DE ESQUERDA NA POLÍTICA INSTITUCIONAL, trabalho elaborado pela equipe composta por *Edson Matos dos Santos Junior, Maria Dalva da Cruz Luz, Patrícia Carlos de Sousa, Raimundo Carlos Moraes Farias e Rosimália Silva Santos*; Monitora: *Karoline Cavalcante*.

4. Título: BAIXA PRODUTIVIDADE DO PEQUENO AGRICULTOR FAMILIAR, trabalho elaborado pela equipe composta por *Antonio Ribeiro dos Santos, Edineide Xavier Santos Queiroz e Jailson de Jesus Cruz*; Monitora: *Edson Valadares*.

5. Título: COMUNICAÇÃO DO GOVERNO MUNICIPAL COM OS POBRES É INADEQUADA, trabalho elaborado pela equipe composta por *Cassiano da Rocha Amazonas Filho e Maria Jocicleide L. de Aguiar*; Monitora: *Glaucilene S. Nogueira Lima*.

6. Título: DESVALORIZAÇÃO DA PROFISSÃO DE ARTESÃO PELA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS, trabalho elaborado pela equipe composta por *Cristiano de Lima, Elsi Vaz Landim, Maria Berenice Vaz Landim, Rene Munaro e Vilmar Oliveira*; Monitora: *Marinalva Murça*.<sup>3</sup>

---

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

3. TCC elaborado na Turma 5 do curso, atividades presenciais em Belo Horizonte, MG, não publicado anteriormente no Volume 2 desta série de publicações.

7. Título: DIFICULDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRÓPRIAS, trabalho elaborado por *Nice Maria Pinheiro e Cordovil da Silva*; *Monitora: Ana Carolina Guerra*.<sup>4</sup>

8. Título: ESCASSAS OPORTUNIDADES DE TRABALHO E RENDA NO MUNICÍPIO DE ILHÉUS, trabalho elaborado pela equipe composta por *Felipe de Góis Lapa e Maristela de Oliveira Lapa*; *Monitora: Alina Lins*.

9. Título: FAMÍLIAS ATINGIDAS PELA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE ESTÃO SENDO PREJUDICADAS, trabalho elaborado pela equipe composta por *Donária Souza Silva e Marta Suely da Silva*; *Monitora: Karoline Reis Cavalcante*.

10. Título: MÁ GESTÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, trabalho elaborado pela equipe composta por *Seiva de Carvalho Chaves e Uedson Luiz L. da Silva*; *Monitor: Edson Valadares*.

11. Título: POUCA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM POLÍTICAS SOCIAIS FEDERAIS, trabalho elaborado pela equipe composta por *Juliano Ribeiro da Costa, Luís Guilherme Cardoso Dantas e Manoel Gomes de Sousa*; *Monitora: Glaucilene Sebastiana Nogueira Lima*.

12. Título: PRECARIIDADE DO TRANSPORTE COLETIVO NA CIDADE DE MANAUS/AM – BRASIL, trabalho elaborado pela equipe composta por *Elisiane Sousa Andrade, José Raimundo Sousa Farias e Lucília de Fátima Santana Jardim*; *Monitora: Josefina Carazzato*.

O Curso de Especialização – Estado e gestão de políticas públicas foi realizado na modalidade semipresencial, em uma parceria entre a Fundação Perseu Abramo e a Escola de Extensão da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

A turma 7 foi iniciada em 10/07/2015 e concluída em 12/06/2016. A turma 8 foi iniciada em 14/08/2015 e finalizada em 24/07/2016. Todas as turmas cumpriram uma programação totalizando 408 horas/aula, com 106 horas presenciais e 302 horas na modalidade a distância. Para estas duas turmas, foram selecionados e matriculados 430 participantes.

4. TCC elaborado na Turma 5 do curso, atividades presenciais em Belo Horizonte, MG, não publicado anteriormente no Volume 2 desta série de publicações.

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

A metodologia adotada priorizou o cumprimento de atividades presenciais e de ensino a distância, tais como: leituras, vídeo-aulas e exercícios de fixação, além da elaboração dos trabalhos de conclusão do curso. O objetivo foi desenvolver conhecimentos, trocar experiências e ferramentas de gestão para o aprimoramento da atuação política e profissional dos inscritos, por meio do estudo e compreensão do processo histórico, econômico, 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 Horizonte (MG), Fortaleza (CE), Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Santarém (PA), Santo André e São Paulo (SP), e Teresina (PI).

Em todas estas experiências de formação inovadoras, um total de 3.400 filiados e filiações do PT de todos os estados brasileiros se 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 quarto volume, de um total de cinco previstos até 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, demandas e para a oferta de serviços públicos aos cidadãos como condição essencial para o aprimoramento da ação estatal e para a manutenção da cultura e instituições democráticas em nosso país. É um desafio para a ação política, social e governamental no Brasil de hoje, em especial se relacionado ao necessário controle social e construção de novos arranjos institucionais democráticos e democratizantes.

Como afirma a professora Maria Rita Loureiro, também é muito oportuno ter “a gestão pública como tema de reflexão, especialmente hoje no Brasil, porque estamos enfrentando, a partir do golpe parlamentar que levou Temer ao poder, a retomada da visão neoliberal desqualificadora do Estado. Além da imposição de programas de ajuste fiscal, do desmonte das políticas sociais (...), é fundamental estimular o debate sobre os caminhos para a melhoria da gestão pública e, sobretudo, fortalecer expectativas de que é no Estado (e não fora dele e da política) que se podem encontrar soluções para os desafios do desenvolvimento econômico e social.”<sup>5</sup>

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

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

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

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 nas turmas 7 e 8: Alina Lins, Cyntia de Sousa Godinho, Elielson Soares Farias, Edson Valadares, Eratóstenes Lima, Fabrício Santana, Glaucilene Nogueira Lima, Josefina Carazzato, Karoline Reis Cavalcante Madalena Noronha, Tatiana Scalco Silveira; e à prof<sup>a</sup> dr<sup>a</sup> Paula Arcoverde Cavalcanti (supervisão EaD das duas turmas).

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

Agradecemos à direção da Fundação Perseu Abramo; a Gustavo Codas, Coordenador da Área de Conhecimento da FPA; à coordenadora e à 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, Maio de 2017

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



# CAPÍTULO I

## **ESCASSA REPRESENTAÇÃO FEMININA NA CÂMARA MUNICIPAL**



Fábio Araújo de Oliveira  
Maria Vilma Teixeira Santos  
Romice Lopes da Mota  
Zilmária Pereira dos Santos  
Orientadora: Tatiana Scalco

## **1. Comentários analítico-conceituais sobre nós explicativos**

Nossa sociedade é construída sob a égide do machismo, do patriarcalismo, na qual o homem sempre ocupou o espaço público e a mulher, o privado. No Brasil, as mulheres votam desde 1932 e desde 2000 são a maioria do eleitorado. Atualmente as mulheres brasileiras têm ainda maior nível de escolaridade e somam quase metade da população economicamente ativa do país. Mesmo diante desse quadro, ainda existe a sub-representação de mulheres nas esferas do poder executivo, legislativo e judiciário.

A escolha do problema se deu devido à importância da mulher na sociedade, visto que a mesma tem ocupado diversos lugares, como escolas, faculdades, cursos de especialização entre outros, buscando sempre se capacitar, se preparar. Entretanto, é observado que mesmo com todo esse esforço há uma contradição entre o número de mulheres capacitadas e o seu aproveitamento em funções de destaque na sociedade, nas quais suas habilidades seriam de fato utilizadas. Além dessas questões apresentadas, é possível observar também que mesmo sendo a maioria do eleitorado, há pouca representação desse grupo na política.

Diante disso, baseado naquilo que foi discutido durante o curso, fica a questão: o que fazer para despertar as mulheres para assumirem esse papel de grande importância na sociedade? Como instigá-las a compreender

que há espaço para elas dentro desse cenário político? Daí a importância desse trabalho: para que haja um despertar coletivo dessas mulheres que têm muito a contribuir para a melhora desse país em diversos setores, principalmente o político.

Para melhor compreensão, foram escolhidos alguns nós explicativos; e esses foram distribuídos de acordo com a sua representação.

O primeiro nó explicativo fala do modelo social patriarcal no Brasil desde o período colonial – é o nó que desencadeia toda uma cultura machista.

Da Matta (apud, ALVES, 2009) conclui que a família no Brasil Colônia era considerada uma instituição indispensável para a vida social, afirmando que quem não fizesse parte de um círculo familiar praticamente não sobrevivia socialmente, sendo malvisto, renegado ou ignorado. Neste momento histórico, a noção de indivíduo, na cultura brasileira, ainda não havia se enraizado, e o bem-estar social significava antes de tudo o pertencimento a algum grupo familiar. O vínculo familiar era, portanto, cultuado como um valor indissolúvel e vigorava associado à ideia de prestígio social. Nesse contexto, desenvolveu-se uma estrutura social em que a família funcionava como um núcleo composto pelo chefe da família (patriarca), sua mulher, filhos e netos, que eram os representantes principais; e um núcleo de membros considerados secundários, formados por filhos ilegítimos (bastardos) ou de criação, parentes, afilhados, serviçais, amigos, agregados e escravos. No comando tanto do grupo principal como do secundário estava o patriarca, responsável por cuidar dos negócios e defender a honra da família, exercendo sacramental do casamento originado no século XVI; da cultura portuguesa, temos a solidariedade, o sentimento da sensível ligação afetiva, abnegação e desprendimento.

O segundo nó explicativo apresenta a manobra política de partidos para manter homens no poder. Como declara Queiroz (2016), deputados deixaram claro que (...) eles acreditam que lugar de mulher é em casa e não na política. Pior: acreditam que as mulheres só podem encontrar a felicidade desta maneira. Sua mentalidade estreita não possibilita que percebam que nós, mulheres, existimos em todos os tamanhos e formas e atendemos

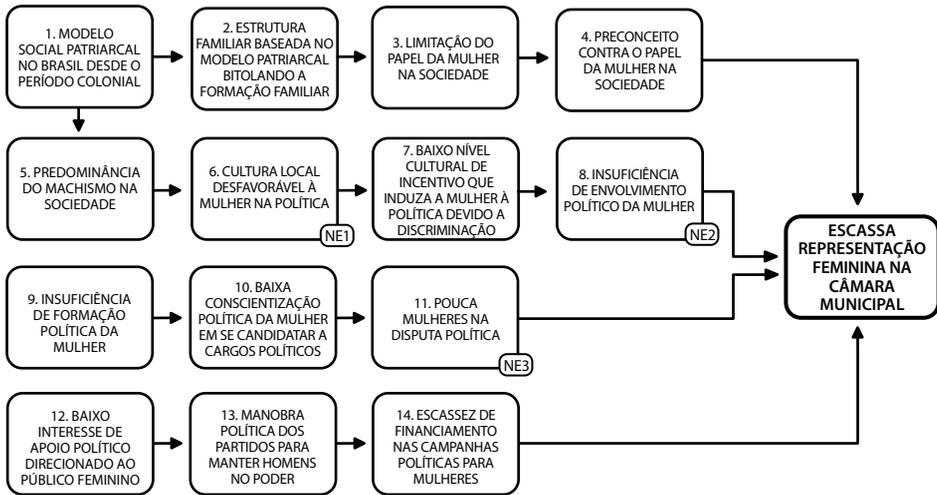
a diversos modelos de felicidade. Afirmar ainda que de Temer, ao contrário, o artigo da revista *Veja* pouco exige. É considerado romântico, inclusive, porque a levou para jantar há oito meses (!). Mas Marcela tem que dar tudo. Inclusive, ser mais jovem e sonhar com mais filhos. Isso que é ser mulher de sorte!, diz a revista. Batalhar por direitos, no protagonismo da política, isso não. Isso não é “ser mulher de família”.

Observando esses comentários podemos perceber que existe ainda no nosso país uma mentalidade de que “não há espaço para a mulher na política”. E quando essa consegue, vira marca registrada de perseguições ou de comentários maldosos. Tudo com o intuito de tirá-la do lugar que está ocupando na política, e se for a presidência a perseguição ainda é maior.

Queiroz (2016) comenta que uma nova gravidez de Marcela seria visto como “honra, viva!”, no mesmo dia em que um *meme* de mau gosto afirma que Dilma, uma mulher fora da idade reprodutiva, usará licença maternidade para dar um golpe no povo. Sem contar o quanto isso coloca a maternidade, um serviço da mulher à sociedade, como uma manobra para não perder emprego. Como se estabilidade no cargo em caso de gestação fosse um benefício e não um direito justo.

No terceiro eixo explicativo é baixa a conscientização, que ocasiona o baixo número de candidatas a cargos políticos. Suêd (apud Polletti, 2016) afirma que há de se entender e reconhecer que comparando o quantitativo de homens com o de mulheres, é difícil, nesse momento. E nós ainda não elegemos nossas parlamentares, temos que trabalhar muito para atingir o nosso objetivo, e diz mais que essas são de todos os segmentos sociais, movimentos partidários que sempre militam na política partidária e que estavam no anonimato. Mas a grande maioria é do sexo feminino. Mais equânime do que a bancada da Câmara.

## 1.1 Fluxograma



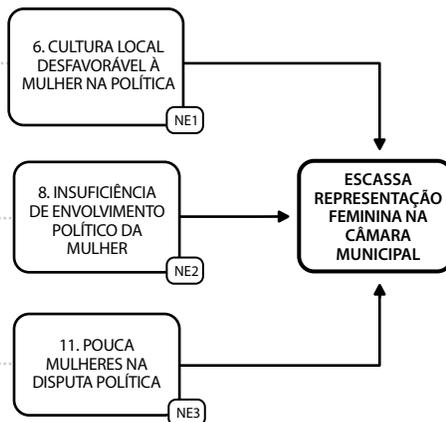
## 3. Árvore do problema

Ação 1.1: Panfletagem com assuntos relacionados à importância de mulher na política.

Ação 1.2: Palestras para mulheres visando conscientizá-las da importância de se envolverem mais nas disputas a cargos políticos.

Ação 2.1: Chamada para mulheres militantes para discussões com temáticas políticas.

Ação 3.1: Busca de recursos financeiros para dar apoio a mulheres interessadas em se candidatar.



Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Cultura local desfavorável à mulher na política.	A 1.1 - Panfletagem com assuntos relacionados à importância de mulher na política.- A 1.2 - Palestras para mulheres visando conscientizá-las da importância de se envolverem mais nas disputas a cargos políticos.	À medida que houver discussões mostrando a importância da mulher na política, para todo público, tanto homens como de mulheres, haverá um combate coletivo de uma cultura local desfavorável à mulher na política.
NE 2 - Insuficiência de envolvimento político da mulher.	A 2.1 - Chamada para mulheres militantes para discussões com temáticas políticas.	A partir de várias chamadas para mulheres militantes, com o envolvimento em discussões sobre a importância das mesmas na política, haverá um incentivo para um envolvimento cada vez maior nesse cenário político.
NE 3 - Poucas mulheres na disputa política.	A 3.1 - Busca de recursos financeiros para dar apoio a mulheres interessadas em se candidatarem.	Quando houver mais incentivo financeiro para as mulheres disputarem de igual para igual com os homens, haverá mais mulheres candidatas a disputarem cargos políticos.

## 4. Plano de ação

### NE1 - Cultura local desfavorável à mulher na política

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 - Panfletagem com assuntos relacionados à importância da mulher na política.	1.1 - Convocar militantes do movimento de mulheres do município para participarem de panfletagem no centro da cidade.	Pessoas disponíveis; Panfletos.	28, 29 e 30 de junho de 2016	Delegadas e representantes do Movimento de Mulheres do Município.
A 1.2 - Palestras para mulheres visando conscientizá-las da importância de se envolverem mais nas disputas a cargos políticos.	1.2 - Convidar mulheres militantes de movimentos femininos do município por meio de carros de som, entrega de convites para palestras visando conscientizá-las sobre a importância do seu maior envolvimento nas disputas a cargos políticos.	Carro de som; Convites.	14 e 15 de junho de 2016	Delegadas e representantes do Movimento de Mulheres do Município.

### NE2 - Insuficiência de envolvimento político da mulher

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 - Chamada às mulheres militantes para discussões com temáticas políticas.	2.1 - Convocar mulheres dos movimentos feministas do município para participarem de discussões referentes ao papel da mulher na política.	Cadeiras; Data show; Papel; Caneta.	01 a 03 de julho de 2016.	Líder do Movimento de Mulheres do Município.

### NE3 - Poucas mulheres na disputa política

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 - Busca de recursos financeiros para dar apoio a mulheres interessadas em se candidatarem.	3.1 - Convocar mulheres militantes do Movimento de Mulheres do Município para ir em busca de recursos financeiros para apoiar as campanhas políticas.			

## 5. Análise de atores

### Ação 1.1 - Panfletagem com assuntos relacionados à importância de mulher na política

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1.1 - Delegadas e representantes do Movimento de Mulheres do Município.		Pouco recurso financeiro.			

### Ação 1.2- Palestras para mulheres visando conscientizá-las a se envolverem mais nas disputas a cargos políticos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1.2 - Delegadas e representantes do Movimento de Mulheres do Município.		Não ter apoio da sociedade.			

### Ação 2 - Chamada para mulheres militantes para discussões com temáticas políticas

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A2 - Líder do Movimento de Mulheres do Município.		Ausência de mulheres militantes participando das palestras.			

### Ação 3 - Busca de recursos financeiros para dar apoio a mulheres interessadas em se candidatarem

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A3 - Busca de recursos financeiros para dar apoio a mulheres interessadas em se candidatarem.		Ausência de pessoas interessadas em apoiar financeiramente.			

## 6. 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)?	Com relação às ações propostas, não há possibilidade de gerar efeitos indesejáveis, sejam eles sociais ou ambientais.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Não há aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que possam resultar em efeitos negativos.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O ponto fraco do projeto são as limitações relacionadas ao apoio da sociedade com relação à mulher na política. O que pode ser feito para corrigir é fazer um planejamento estratégico para que cada ação tenha efetividade na sua realização.
4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, os recursos utilizados para realizar o projeto, se conseguidos como planejado, são suficientes para realizar o projeto.
5. De forma geral, a equipe avalia ao final que o plano de ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim, o Plano de Ação é viável, pois exige mais envolvimento das pessoas responsáveis pelo projeto, mais do que recursos financeiros, que seriam uma grande barreira. Talvez haja necessidade de adaptação do projeto no decorrer da realização do mesmo, entretanto, somente com a execução dele poderá de fato ser avaliado na íntegra.

## 7. Considerações finais

O foco deste trabalho de conclusão de curso é evidenciar a importância da mulher na política. Procuramos apresentar dados e informações básicas sobre o modelo social patriarcal no Brasil desde o período colonial, e sendo esse um nó que desencadeia toda uma cultura machista. E, mesmo depois de tantos anos, essa cultura ainda é forte no Brasil e na maioria dos países. Apresentamos também como há certa intolerância da sociedade em apoiar a mulher na política, sendo o segundo nó explicativo: a Manobra política de partidos para manter homens no poder. Além desses, abordamos também sobre a baixa conscientização política da mulher que resulta na baixa procura dessas por candidaturas a cargos políticos.

Trata-se, portanto, da apresentação de parte dos resultados de uma pesquisa sobre diversos aspectos que dificultam a entrada e a permanência da mulher na política, mesmo essa sendo a maioria do eleitorado. Foi observado também que mesmo as mulheres se capacitando cada vez mais por meio de cursos, sendo a maioria nas universidades, ou até mesmo em outras instituições de ensino, ocupando esses lugares até mais do que os homens. Entretanto, foi verificado que ainda uma minoria dessas mulheres se sente motivada para concorrer a posições políticas, e poucas são conscientes da importância da mulher na política, deixando um espaço vago, mesmo tendo todas as condições para contribuir para a melhoria do país.

Por fim, entendemos que só a partir de discussões, trabalhos, entre outras ferramentas, haverá uma ruptura dos conceitos machistas e patriarcais, que têm se perpetuado ao longo dos anos, visando o aumento da participação das mulheres na política.

## Referências

ALVES R. R. *Família patriarcal e nuclear: conceito, características e transformações*. Disponível em: <[https://pos.historia.ufg.br/up/113/o/IISPHist09\\_RoosembergAlves.pdf](https://pos.historia.ufg.br/up/113/o/IISPHist09_RoosembergAlves.pdf)> Acesso em: 06 jun. 2016.

POLETTI, Luma. “Masculinizado”, Partido da Mulher nega feminismo. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-antiores/quase-so-de-homens-partido-da-mulher-nega-feminismo>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

QUEIROZ, Nana. *Marcela, a mulher que a família brasileira aceita ver na política*. Disponível em: <<http://azmina.com.br/2016/04/marcela-a-mulher-que-a-familia-brasileira-aceita-ver-na-politica>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

## **CAPÍTULO II**

### **ACÚMULO DE LIXO NAS ALDEIAS INDÍGENAS DE ÁGUA AZUL DO NORTE – PA**



Deusmir Luiz Gonçalves  
Hélia Pereira dos Santos Gonçalves  
Rivelino Zarpellon  
Vilcimar Pereira dos Santos  
Orientadora: Cyntia Ferreira

## 1. Apresentação da situação problema

*Nos deram espelhos e vimos um mundo  
doente/Tentei chorar e não consegui.*

Índios, Legião Urbana

No decorrer da história do Brasil, os índios foram vistos com preconceito, sob as mais variadas formas, sendo, erroneamente, reduzidos à homogeneidade, desprezados na sua identidade e diversidade, marginalizados, inferiorizados, tratados como incapazes de se sensibilizarem com questões de ordem social. É, pois, necessário compreender o índio “[...] partindo-se, primeiro, de uma perspectiva ecológico-humana, o que significa situá-lo dentro da diversidade ambiental que caracteriza a geografia brasileira” (Mapa, 1998).

Esse contexto histórico, traduzido para a atualidade, em quase nada mudou. Ao índio, não é dada a oportunidade de pensar, refletir, aprender, descobrir, construir, formular e agir sobre as questões do cotidiano que lhes afetam, como consequência de um processo histórico de tratamento que recebeu de seus colonizadores, cujos valores os mutilam na sua capacidade de adaptação e superação de problemas. Jean Hébette (2004), citando Müller, ensina: “[...] o índio deve superar um processo de subordinação ao

qual foi submetido a partir do contato com o branco e que implica, comenta Regina Müller, uma ‘relação de desigualdade no que se refere a decisões e ações que dizem respeito à sua sobrevivência’ (Hébette, 2004, p. 25).

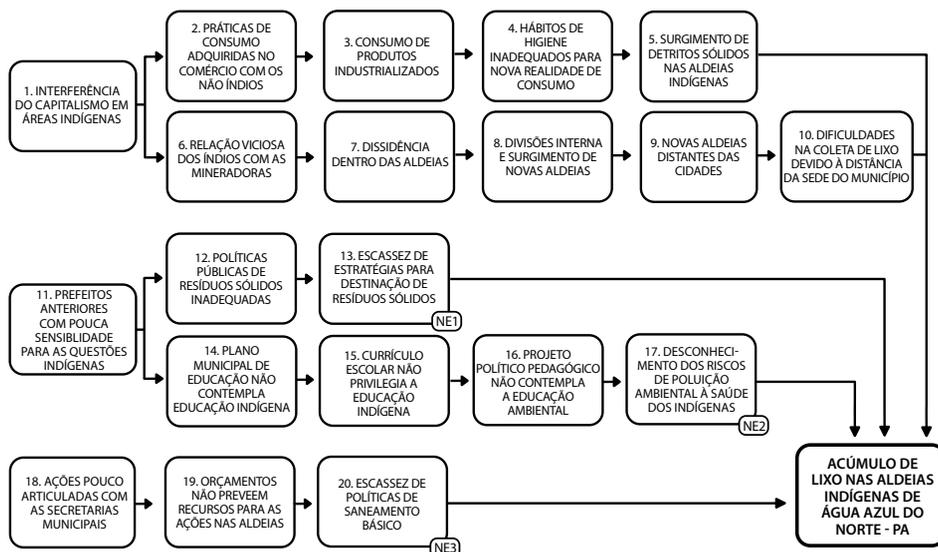
O Capitalismo invadiu a Amazônia a partir da década de 1960, sangrando-a, com a máxima de “integrar para não entregar”. Para Hébette (2004, p. 23): “Na aparência de um aceno amigo, um abraço traiçoeiro”. Os grandes projetos, especialmente o Grande Carajás, implantado no período da Ditadura Militar, que, dentre suas atividades, contém a mineração, abrange vastas extensões de terras, atingindo várias aldeias indígenas no Sul e Sudeste do Pará, cujas relações estabelecidas é calcada na indenização pecuniária e agrados, levaram o índio a adquirir hábitos de consumo próprio do consumismo capitalista. Segundo Emir Sader (2011<sup>1</sup>): “O Capitalismo busca a produção e a comercialização de riquezas orientada pelo lucro e não pela necessidade das pessoas”. Os índios foram ensinados a consumir além de suas necessidades, porém não houve uma preocupação em conscientizá-los para as consequências ambientais dessa nova realidade consumista.

É neste contexto, pois, que a equipe se propõe a pensar, refletir, formular ações concretas – a partir das Metodologias de Diagnósticos de Problemas, Metodologia de Análise de Problemas e Metodologia de Equacionamento de Problemas, como instrumentos metodológicos operacionais – por meio de um planejamento estratégico enquanto “ferramenta vital” descrito por Matus (HUERTAS 2004, p. 12), com viés de esquerda e estudos aplicados, intervir no universo, objeto do presente trabalho, para tentar sanar o problema ora apresentado, privilegiando o planejamento, que para Carlos Matos, nada mais é que “[...] pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos [...]” (HUERTAS, 2004, p. 12).

A partir do entendimento de que o índio é capaz de resolver seus problemas cotidianos, mesmo os problemas advindos com a vida moderna, a partir de uma intervenção planejada, estrategicamente, parece ser o caminho para a resolução do problema proposto, onde o índio será o protagonista. É o que propõem os estudantes do curso de Gestão Estratégica em Políticas Públicas, da Universidade de Campinas – UNICAMP, em parceria com a Fundação Perseu Abramo.

## 1.1 Fluxograma

Ator: Prefeitura Municipal



## 2. Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos e estratégicos

### 2.1. Análise dos nós explicativos

O nó explicativo **Interferência do Capitalismo em áreas indígenas**, diz respeito ao avanço do progresso nortista, cuja ocupação se deu pelos sulistas, em nome do grande capital. A ocupação dos espaços amazônicos trouxe sérios riscos à cultura dos povos indígenas. A partir dos anos 1970 e 1980, intensifica-se a exploração de minerais por grandes empresas mineradoras (MAPA, 1998, p. 34) causando profundas transformações nas últimas décadas, que resultaram na pressão no sentido de integrar a Região Norte do país à dinâmica econômica e política nacional (HÉBETTE, 2004, p. 31).

Essa necessidade de integrar a Região Norte aos grandes centros industriais, no sul e sudeste, fez com que a Amazônia fosse ocupada como campo aberto de exploração e disputas de mercado, donde o Projeto Grande Carajás é estrategicamente importante para a integração da Amazônia

ao Capitalismo, assim como os demais grandes projetos da Amazônia, a exemplo do Projeto Calha Norte, dentre outros.

“Integrar a Amazônia ao capitalismo significa inseri-la, plena e definitivamente, no mercado nacional e internacional, nas trocas mediadas pelo dinheiro, sob a égide do capital industrial e financeiro” (HÉBETTE, 2004, p. 62).

Neste diapasão é que se vai adentrando na Amazônia; sem qualquer outro interesse que não o do capital, do lucro, da integração da região Amazônica ao capital nacional e internacional, cujos avanços não respeitaram a heterogeneidade cultural existente na região, especialmente na região do Projeto Grande Carajás.

Assim, é imprescindível não se perder de vista o processo de avanço do capital na Amazônia, elemento importante para entender a interferência do Capitalismo em áreas indígenas.

Quanto ao nó explicativo Práticas de consumo adquiridas no convívio com os não índios, registre-se que historicamente, desde a Colonização, os índios foram usados economicamente em função dos interesses das elites dominantes, seja na apropriação dos seus recursos naturais, seja na tentativa de utilização de mão de obra, através do trabalho compulsório. A tentativa de escravização do índio não obteve sucesso, em função de sua resistência.

“Os índios resistiram às várias formas de sujeição, pela guerra, pela fuga, pela recusa ao trabalho compulsório. Em termos comparativos, as populações indígenas tinham melhores condições de resistir do que os escravos africanos” (FAUSTO, 1994, p. 50).

A relação dos capitalistas com os índios no processo de expansão do capital sobre terras amazônicas, certamente, por causa das experiências do passado, deu-se com base na aproximação por meio da conquista de sua confiança, baseado na troca e na indenização, corrompendo hábitos e costumes indígenas, de modo que esse processo de aproximação, levou o não índio a impor um modo de comportamento consumista anteriormente inexistente, modo este que seduziu os índios, que passaram a consumir comidas e objetos – inclusive tecnologias – aos quais antes não tinham acesso, o que contribuiu, sobremaneira, para agravar o problema do acúmulo de lixo nas aldeias indígenas.

A abordagem, agora, não se deu pela via de dominação violenta (fisicamente falando), mas pela aproximação “amigável”, seduzindo os índios pelo conforto e acesso a bens de consumo próprio das comunidades urbanas e “modernas”, muito bem descrito por Hébette (2004, p. 23): “Na aparência de um aceno amigo, um abraço traiçoeiro”. Tal assertiva justifica a presença do nó explicativo de nº 6, Relação viciosa dos índios com as mineradoras.

A aproximação sedutora dos não índios, por meio de presentes e indenizações irrisórias pelo que os índios poderiam oferecer, ou, pelo menos, para que os índios não oferecessem resistência aos avanços mal-intencionados do capitalismo, favoreceu para o acirramento do problema. “O grande capital penetrou nas áreas indígenas, cortou reservas, lavrou o subsolo, alagou aldeias; a cultura tradicional dos índios foi ferida, sua liberdade ancestral ameaçada” (HÉBETTE, 2004, p. 23).

Essa aproximação sedutora pressupõe presentes – comidas enlatadas, bolachas, refrigerantes e muitos outros tipos de guloseimas, além da televisão, rádio, celulares e uma infinidade de tecnologias – com o escopo de conquistá-los, de convencê-los a permitir uma convivência “pacífica” sem serem perturbados enquanto seus maiores patrimônios eram retirados, extraídos, vendidos, tudo em função do capital. Daí a necessidade da presença do nó explicativo nº 3, Consumo de produtos industrializados.

Assevere-se que outros atores interessados nas riquezas naturais da região também adotaram tais práticas de convencimento para que os índios não criassem qualquer obstáculo ao avanço do “progresso”. Hébette, citando Mindlin, registra que “as grandes áreas indígenas já demarcadas, foram invadidas (...) por madeireiros ou companhias de mineração (...) ou simplesmente invadidas por garimpeiros e posseiros” (HÉBETTE, 2004, p.26).

Conseqüentemente, os índios passaram a desejar os bens de consumos próprios dos não índios, que além dos vários problemas de saúde até então ausentes entre eles – cáries dentárias, diarreias frequentes e obesidade, por exemplo – resultou em acúmulo de lixo, com conseqüências indesejáveis para os índios.

A nova dinâmica de consumo adotada pelos índios propiciou o Surgimento de detritos sólidos nas aldeias indígenas (nó explicativo nº 4), que foram se acumulando dia após dia. O hábito de consumo mudou significa-

tivamente entre as comunidades indígenas, pois adotaram novos hábitos. Se antes os índios viviam da caça, da pesca, dos frutos da floresta e dos tubérculos disponíveis pela natureza, agora os índios consomem, demasiadamente, bolachas, refrigerantes, enlatados – todos produtos industrializados –, sem dar a devida destinação ao lixo proveniente do novo hábito de consumo. Assim, é comum que os índios levem para a aldeia lixos como sacolas plásticas, garrafas, latas, embalagens plásticas e uma série de produtos descartáveis, como pilhas e outros produtos que poluem o meio ambiente.

O hábito de consumo adquirido no convívio com o não branco acabou por gerar esse problema, cuja políticas públicas de saneamento não consideraram, até o presente momento, ações para coleta, reciclagem e outras destinação do lixo acumulado, agravando-se, cada vez mais, este grave problema, que afetou a qualidade de vida daquelas comunidades. Se por um lado, os índios tiveram acesso a bens antes inimagináveis, por outro a qualidade de vida piorou absurdamente. É fato, pois, que o conceito de qualidade de vida transcende o conceito de padrão ou nível de vida (PELICIONI, 1998, p. 24).

O nó explicativo nº 5 – Hábitos de higiene inadequados para a nova realidade de consumo – é um ponto bastante polêmico, posto que não se transformou em nó estratégico pela equipe. Ora, desde o início, anotou-se que a principal ideia das ações para resolver o problema, objeto do presente trabalho, era o de interferir o mínimo possível nos seus hábitos e costumes para preservar o máximo possível a sua cultura, já tão vilipendiada pelo progresso. Entende-se que uma interferência nos hábitos pode, ainda que sutilmente, ser uma violência, de modo que se optou por definir ações educativas para destinação do lixo produzido na aldeia, sem que esse processo de aprendizagem caracterize uma ruptura em seus hábitos e costumes.

Um registro importante é o fato de que a Constituição Federal de 1988 tratou, pela primeira vez, o índio como cidadão; e o Estatuto do Índio distribuiu as competências para as questões indígenas de modo a responsabilizar todos os entes da Unidade da Federação, inclusive os órgãos da administração indireta, para a proteção das comunidades indígenas, preservação e garantia de seus direitos, estendendo a ele todos os benefícios da legislação comum, com a devida assistência, proporcionando aos índios meios para o

seu desenvolvimento, respeitando as peculiaridades inerentes à sua condição, assegurando, inclusive, a possibilidade da livre escolha dos seus meios de vida e subsistência, bem como a sua permanência voluntária em seu habitat, dispondo de recursos para o seu desenvolvimento e progresso, além de respeitar o processo de integração à comunhão nacional, a coesão das comunidades indígenas, os seus valores culturais, tradições, usos e costumes, executando, sempre que possível, mediante a colaboração dos índios, projetos e programas que visem beneficiar as suas comunidade, por um viés de cooperação, espírito de iniciativa e as qualidades pessoais do índio, visando a melhoria das condições de vida e integração no processo de desenvolvimento, garantindo ao índio, ainda, a posse permanente das terras que habitam, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades em suas terras existentes e, por fim, garantir que os índios exerçam o pleno exercício aos direitos civis e políticos garantidos na Constituição, demais legislação, inclusive nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos e esses dispositivos estatutários devem ser devidamente observados em qualquer que seja a ação do não índio dentro da aldeia, o que, aparentemente, não vem sendo respeitado.

## **2.2. Análise dos nós estratégicos**

Os nós explicativos: Coleta de resíduos sólidos inadequada, Desconhecimento dos riscos de poluição ambiental à saúde dos indígenas e Escassa política de saneamento básico tendem a ser considerados estratégicos pelo entendimento de que o ator terá grandes chances de equacionar o problema pelo seu alto grau de impacto na resolução, ademais o ator que o declara possui total governabilidade para tal, além de que implica pouco desgaste político para o governo, estando, portanto, tais nós explicativos, revestidos dos requisitos a eles inerentes, motivo pelo qual, no contexto do problema e sua futura resolução, passam a ser, doravante, Nós Estratégicos.

Justificados os requisitos que autorizam a escolha dos NE's, ressaltamos que, dentre os nós explicativos, são os que mais se adequam ao que o grupo se propôs a desenvolver. Em condições normais seria um problema de fácil

resolução, mas no presente contexto, exige, necessariamente, um planejamento estratégico que seja observado a parca disponibilidade de recursos para tais ações.

As aldeias abordadas no presente estudo estão localizadas na área do Município de Água Azul do Norte, no Sul do Estado do Pará, uma pequena cidade de 26 mil habitantes (IBGE, 2010), com baixíssima capacidade de arrecadação, sobrevivendo apenas dos recursos oriundos da União, sem infraestrutura e logística para normalizar, portanto, de modo que a Gestão terá grandes chances de atacar o problema se pensado e planejado de maneira estratégica.

Além disso, as ações elencadas para cada NE se adequam à realidade precária da região e ao Município com apenas 23 anos de emancipação político-administrativa, localizada na Amazônia ocidental, no Sul do Pará, em área de abrangência da mina de Carajás e área de transição para o Cerrado Brasileiro, cujo desbravamento se deu há pouco mais de 30 anos, com a instalação do Grande Projeto Carajás, considerada ainda área de fronteira.

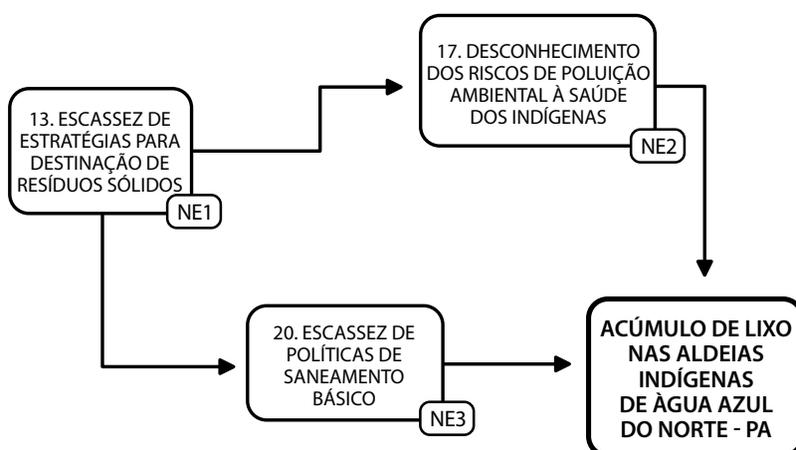
O NE 1 – Escassez de estratégias para destinação de resíduos sólidos – está ao alcance da prefeitura porque não demanda grandes volumes financeiros, quiçá recursos humanos, podendo ser executado a partir de um sistema alternativo que possibilite que as práticas de lida com o lixo possa exaurir-se na própria aldeia, sem usar o sistema de coleta de resíduos, tradicionalmente, já utilizados na zona urbana do município, bastando pensar uma estratégia que culmine num arranjo capaz de se perpetuar sem a necessidade de que, futuramente, dependa de nenhum *input* institucional.

O NE 2 – Desconhecimento dos riscos de poluição ambiental à saúde dos indígenas – esse fora escolhido a partir da ideia de que a sua resolução perpassa por um processo educativo e de formação, e as ações e tarefas preveem o envolvimento de várias secretarias, bem como outros atores externos estaduais e federais, bem como o envolvimento de voluntários, ONG's e universidades para atuarem conjuntamente.

O NE 3 – Escassa política de saneamento básico – foi pensada para ser desenvolvida a médio prazo, porque há a necessidade de captação de recursos financeiros junto ao Governo Federal, que oferece inúmeros editais de

acesso a recursos para essa linha de gestão. Registre-se, porém, que o presente trabalho aborda apenas o acúmulo de lixo nas aldeias, que faz parte de uma política maior de saneamento básico, não sendo a política pública de saneamento básico, que compreende algo bem maior e mais complexo, que foge do alcance do que ora se propõe objeto do presente trabalho, mas a escassa política de saneamento básico reflete, sobremaneira, no agravamento do problema.

#### 4. Árvore do problema



Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Escassez de estratégias para destinação de resíduos sólidos.	A 1.1 - Instalar incineradores.	R 1.1 - Incinerar resíduos não aproveitáveis;
	A 1.2 - Construção de sítios de compostagem.	R 1.2 - Os índios passarão a reutilizar seu lixo de forma a aproveitar ao máximo o lixo produzido nas aldeias;
	A 1.3 - Construir pequenos aterros sanitários.	R 1.3 - O que não for aproveitado poderá ser depositado em pequenos aterros sanitários construídos pela Prefeitura. Pretende-se, com isso, dar destinação de 80% do lixo produzidos nas aldeias, com várias destinações, seja na compostagem, seja na confecção de artesanato, sendo que só 20% deve ser exaurido em aterro sanitário.
NE 2 - Desconhecimento dos riscos de poluição ambiental à saúde dos indígenas.	A 2.1 - Realizar campanhas de conscientização ambiental, com palestras e exibição de vídeos;	R 2.1 - Os índios passarão a compreender mais sobre os riscos gerados pelo acúmulo de lixo nas aldeias;
	A 2.2 - Promover oficinas para introduzir a reciclagem na confecção de artesanatos indígenas;	R 2.2 - Os indígenas passarão a utilizar materiais recicláveis na confecção de seus artesanatos, pouco a pouco, com algumas técnicas de reciclagem, até que se busquem recursos alternativos para uma formação mais aprofundada.
	A 2.3 - Buscar fontes alternativas de recursos para fazer formação ambiental nas aldeias.	R 2.3 - Como resultado da Ação 1.3 espera-se atingir 100% das aldeias indígenas com formação ambiental, atendendo uma população que corresponde à 10% dos habitantes do município.
NE 3 - Escassa política de saneamento básico	A 3.1 - Captação de recursos federais e estaduais para implantação de sistema de saneamento básico;	R 3.1 - Formação de uma Equipe de captação de recursos, que formulará projetos para acessar editais disponíveis nos governos estadual e federal que visem destinar recursos para política pública de saneamento básico;
	A 3.2 - Articular com municípios de influência do Projeto Grande Carajás para fazer a gestão compartilhada no que diz respeito ao saneamento básico nas aldeias indígenas;	R 3.2 - Com a gestão compartilhada com outros municípios cuja área indígena tenha influência, espera-se captar recursos com maior facilidade em face do disposto na Lei nº 11.445/2007.
	A 3.3 - Mudar a legislação (Plano Diretor, Plano Municipal de Saneamento, Plano Municipal de Educação) para inserir dispositivos de inclusão das comunidades indígenas nas políticas públicas municipais de saneamento básico.	R 3.3 - Com a inclusão das aldeias no sistema de saneamento básico espera-se que 100% das crianças indígenas sejam alcançadas pelas campanhas e que tais ações reduzam em 80% as ocorrências de diarreia, diminuindo em 20% os atendimentos hospitalares por esses motivos.

## 4. Plano de ação

### NE 1 - Escassez de estratégias para destinação dos resíduos sólidos

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 - Instalar incineradores;	1.1.1 - Garantir contrapartida para instalação de pequenos incineradores em pontos estratégicos das aldeias;	Financeiro	Próximo orçamento (12 meses)	Secretaria Municipal de Planejamento
	1.1.2 - Buscar convênios com os governos federal e estadual para instalação de pequenos incineradores em pontos estratégicos das aldeias;	Recurso humano	12 meses	Secretaria Municipal de Planejamento Assessoria de gabinete
A 1.2 - Construir sítios de compostagem;	1.2.1 - Estudar maneiras menos impactantes ambientalmente para construção de sítios de compostagem;	Recurso humano	30 dias	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
	1.2.2 - Articular parcerias para construção de sítios de compostagem.	Recurso Humano; Recurso Material	03 meses	Secretaria Municipal de Meio Ambiente Secretaria Municipal de Obras

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.3 - Construir pequenos aterros sanitários.	1.3.1 - Incluir no cronograma da Secretaria de Obras, a construção de mini aterros sanitários nas aldeias;	Recurso Humano	12 meses	Secretaria Municipal de Obras
	1.3.2 - Garantir recursos nos Orçamentos Públicos para construção de mini aterros sanitários nas aldeias.	Recurso Financeiro	12 meses	Secretaria Municipal de Planejamento

## NE 2 – Desconhecimento dos riscos de poluição ambiental à saúde dos indígenas

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 - Realizar campanhas de conscientização ambiental, com palestras e exibição de vídeos;	2.1.1 - Providenciar material de conscientização sobre saúde e meio ambiente junto às Secretarias de Saúde e Meio Ambiente.	Recurso Humano; Recurso Material	01 Semana	Equipe Pedagógica (Semed) Secretaria de Meio Ambiente Secretaria de Saúde
	2.1.2 - Separar material que será aproveitado para a campanha de conscientização nas aldeias.	Recurso Humano; Recurso Material	01 Semana	Equipe Pedagógica (Semed) Secretaria de Meio Ambiente
A 2.2 - Promover oficinas para introduzir a reciclagem na confecção de artesanatos indígenas;	2.2.1 - Planejar oficina de reciclagem.	Recurso Humano	02 Semanas	Equipe Pedagógica (Semed) Secretaria de Meio Ambiente
	2.2.2- Providenciar transporte para equipe pedagógica.	Material (Transporte)	10 dias	Assessoria de Gabinete Secretaria de Meio Ambiente
A 2.3 - Buscar fontes alternativas de recursos para fazer formação ambiental nas aldeias.	2.3.1 - Designar Equipe de captação de recursos e elaboração de projetos;	Humano	30 Dias	Assessoria de Gabinete Secretário de Planejamento
	2.3.2 - Diligenciar junto à Funai em Brasília.	Recursos Financeiros	03 Meses	Prefeita Equipe de Projetos e Captação de Recursos
A 2.4 - Utilizar PET s para canalização, tubulação, confecção de utensílios domésticos e artesanatos.	2.4.1 - Articular com o Núcleo de Estudos Ambientais da Universidade do Sul e Sudeste do Pará - Unifesspa, para desenvolver tecnologias sociais para este fim.	Recurso Humano	02 Meses	Secretaria de Meio Ambiente Unifesspa
	2.4.2 - Realizar oficinas para substituir materiais convencionais por PET's.	Recurso Humano; Recurso Material	06 Meses	Secretaria de Meio Ambiente Unifesspa

## NE 3 – Escassa política de saneamento básico

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 - Captar recursos federais e estaduais para implantação de sistema de saneamento básico;	3.1.1 – Criar equipe intermunicipal para captação de recursos junto aos ministérios afetos ao problema;	Recurso Humano	03 meses	Assessoria do Gabinete
	3.1.2 - Articular junto aos governos estadual e federal para aquisição de equipamentos.	Recurso Humano	12 meses	Secretaria Municipal de Planejamento Secretaria Municipal de Obras
A 3.2 - Articula com municípios de influência do Projeto Grande Carajás para fazer a gestão compartilhada no que respeita o saneamento básico nas aldeias indígenas;	3.2.1 - Elaborar ações de gestão compartilhada, com os municípios de abrangência das terras indígenas;	Recurso Humano	06 meses	Secretaria de Meio Ambiente
	3.2.2 - Desenvolver política pública de gestão compartilhada com os municípios vizinhos que são afetados pelo problema de acúmulo de lixo nas aldeias indígenas.	Recurso Humano	12 meses	Secretaria Municipal de Planejamento Secretaria Municipal de Obras Secretaria de Meio Ambiente
A 3.3 - Mudar a legislação (Plano Diretor, Plano Municipal de Saneamento, Plano Municipal de Educação) para inserir dispositivos de inclusão das comunidades indígenas nas políticas públicas municipais de saneamento básico.	3.3.1 - Formar uma equipe para estudo e reformulação de proposta para alteração da legislação local, para incluir dispositivos de inclusão dos índios nas políticas públicas municipais;	Recurso Humano	06 meses	Secretaria Municipal de Planejamento
	3.3.2 - Articular com a Câmara Municipal, para criar uma Comissão Especial do Índio, sensibilizando os vereadores para a gravidade da questão.	Recurso Humano	06 meses	Assessoria do Gabinete

## 5. Análise dos atores

### NE 1 – Escassez de estratégias para destinação dos resíduos sólidos

#### Ação 1.1 – Instalar incineradores

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Secretaria de Planejamento	Financeiro	Orçamentária.	Incluir nas peças orçamentárias.	Indisponibilidade de recursos para este fim.	Mobilizar dirigentes.
A 2 - Secretaria Estadual de Meio Ambiente	Pessoal (treinamento)	Excluindo os índios de suas ações.	Mobilizando atores.	Agir sem considerar o índio.	Sensibilizar dirigentes.
A 3 - Governo Federal	Político (Articular ações com Sesai, Funai, Funasa).	Desarticulação entre os atores.	Articulação entre os atores.	Permanecendo desarticulados.	Com ações articuladas.

## Ação 1.2 – Construir sítios de compostagem

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Secretaria de Obras	Estrutura	Indisponibilidade de infraestrutura para as aldeias.	Instalando sítios de compostagem.	-----	Buscar parcerias para construção de sítios.
A 2 - Funai	Humano e Financeiro	Indisponibilidade de recursos para este fim.	Articulações externas.	-----	Buscando parcerias.
A 3 - Secretaria de Planejamento	Financeiro	Destinação de recursos para este fim.	Destinando recursos para este fim.	Não destinando recursos no orçamento para este fim.	Buscando parcerias.

## Ação 1.3 – Construir pequenos aterros sanitários

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Secretaria de Planejamento	Realocando recursos	Inércia.	Mobilizando atores externos.	Deixando de se articular.	Buscando ações articuladas.
A 2 - Secretaria de Meio Ambiente	Humano	Falta de capacitação dos servidores.	Capacitando-se.	Ação com servidores pouco qualificados.	Qualificando os servidores.
A 3 - Sesai	Humano Financeiro	Falta de ações articuladas com os demais entes federados (estados e municípios).	Articulando as ações da Secretaria.	Deixando de se articular com outros entes federados.	Propondo ações articuladas.

## NE 2 – Desconhecimento dos riscos de poluição ambiental à saúde dos indígenas

### Ação 2.1 – Realizar campanhas de conscientização ambiental, com palestras e exibição de vídeos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Secretaria de Meio Ambiente	Logística	Servidores pouco qualificados.	Melhor qualificação.	Atuar sem a devida qualificação.	Qualificando os servidores.
A 2 - Unifesspa	Humano	-----	Parcerias para qualificação dos servidores.	-----	Articulando ações.
A 3 - Funai	Financeiro Político	Indisponibilidade de verbas para este fim.	Incluindo verbas no orçamento para este fim.	Deixando de incluir verbas no orçamento para este fim.	Articulando ações.

## Ação 2.2 – Promover oficina para introduzir a reciclagem na confecção de artesanatos indígenas

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Secretaria de Educação	Humano Material Financeiro	Não inclui educação indígena no currículo escolar.	Adequar o currículo à educação indígena.	Educação descontextualizada.	Mobilizando-se junto à Secretaria para adequação do currículo.
A 2 - Secretaria de Cultura	Humano	Indisponibilidade de pessoal.	Disponibilizar pessoal de apoio	Indisponibilidade de pessoal.	Requerendo a participação nas atividades pedagógicas.
A 3 - Funasa	Financeiro	Escassez de recursos para tais ações.	Captar recursos.	Indisponibilidade de parcerias.	Articulando Ações.

## Ação 2.3 – Buscar fontes alternativas de recursos para fazer formação ambiental nas aldeias

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Secretaria de planejamento	Financeiro Humano	Falta de recursos financeiros e humanos.	Destinar recursos para formação ambiental nas aldeias.	Não destinar recursos para formação ambiental nas aldeias.	Articulando ações.
A 2 - Unifesspa	Humano Político	Falta de articulação política.	Cursos e palestras de formação ambiental.	-----	Articulando ações.
A 3 - Funai	Financeiro Político	Falta de articulação política.	Incluindo verbas no orçamento para este fim.	Deixando de incluir verbas no orçamento para este fim.	Articulando ações.

## Ação 2.4 – Utilizar PET's para canalização, tubulação, confecção de utensílios domésticos e artesanatos

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Secretaria de Meio Ambiente	Humano	Falta de articulação.	Mobilizando atores.	Deixando de mobilizar e articular.	Mobilizando atores.
A 2 - UNIFESSPA	Humano	-----	Articulando ações.	-----	Articulando Ações.
A 3 - SESA	Político	Indisponibilidade para se articular.	Articulando atores.	-----	Articulando atores.

## NE 3 – Escassa política de saneamento básico

### Ação 3.1 – Captar recursos federais e estaduais para implantação de sistema de saneamento básico

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Secretaria de planejamento	Financeiro	Falta de projeto de políticas públicas de saneamento para os indígenas.	Destinando recursos para o saneamento básico nas aldeias.	Não disponibilizando recursos.	Articulando atores.
A 2 - Sesai	Humano Financeiro	Indisponibilidade de recursos humanos e financeiros.	Destinando recursos para o saneamento básico nas aldeias.	Não disponibilizando recursos.	Buscando parcerias e solicitando recursos para política de saneamento nas aldeias.
A 3 - Funai	Humano	Ausente das questões.	Articulando com outras esferas de governo.	Falta de articulação.	Buscando parcerias.

### Ação 3.2 – Articular com municípios de influência do Projeto Grande Carajás para fazer a gestão compartilhada no que diz respeito ao saneamento básico nas aldeias indígenas

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Município de Parauapebas	Financeiro Pessoal Logística	Dificuldade na gestão compartilhada.	Articular encontros para discutir gestão compartilhada e disponibilizar recursos.	Não articulação para uma gestão compartilhada.	Articulando a gestão compartilhada.
A 2 - Sesai	Humano	Ausentar-se das articulações de políticas públicas para a saúde indígena.	Intermediar diálogos entre os municípios de influência da área indígena Xikrin do Caeteté.	Não articulação para uma gestão compartilhada.	Convencendo-o a intermediar a gestão compartilhada.
A 3 - Conselho Municipal de Saúde	Humano	Convencer o Conselho a encaminhar proposta de política pública ao Executivo.	Formular proposta de políticas públicas de saneamento para as aldeias indígenas.	Não perceber a necessidade dessas políticas públicas.	Articulando com o Conselho Municipal de Saúde.

### Ação 3.3 – Mudar a legislação (Plano Diretor, Plano Municipal de Saneamento, Plano Municipal de Educação) para inserir dispositivos de inclusão das comunidades indígenas nas políticas públicas municipais de saneamento básico

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Gabinete do Prefeito	Articulação política	Falta de sensibilidade da maioria dos vereadores.	Atuando junto às bancadas na Câmara.	Não priorizando os Projetos de lei.	Solicitando atenção especial e regime de urgência.
A 2 - Câmara de Vereadores	Poder político	Nível de conservadorismo do parlamento.	Aprovando os Projetos de Lei.	Não priorizando a questão na Câmara.	Buscando parceria.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 3 - Conselho de Saúde	Controle social	Falta de compromisso com a questão indígena.	Comprometendo-se com a questão indígena.	Deixar de encaminhar propostas de políticas públicas ao Executivo.	Articulando politicamente.

## 6. 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)?	Na construção do projeto foram indicadas ações estrategicamente planejadas que não possibilitam efeitos indesejáveis, uma vez que os atores desenvolverão ações de necessidades básicas à vida, respeitando os hábitos, costumes, cultura e buscando interferir o mínimo possível no seu modo de vida.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Não, pois na construção do projeto foram indicadas ações que não demandam obras de impactos ambientais consideráveis que venham a interferir no cotidiano das comunidades indígenas, de modo que tais ações não tornarão as áreas indígenas mais antropizadas do que já são.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O principal ponto fraco consubstancia-se no quadro de pessoal envolvido nas ações, uma vez que, por se tratar de categoria especial, não houve qualquer qualificação desses servidores, nem foram previstos dentre as ações propostas, mas avalia-se que esse problema pode ser enfrentado como parte das ações para implementação e execução dessa política pública.
4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Dentre as ações propostas, não se previu, a curto prazo, recursos financeiros, além daqueles usuais na manutenção da máquina pública, porém, há aquelas que já foram elaboradas pensando em alocação de recursos para todas as fases de execução do projeto que devem ser realizados com recursos oriundos do Governo Federal, cuja captação se dará por edital e/ou convênios.
5. De forma geral a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	A equipe entende que o Plano de Ação pode efetivamente solucionar o problema do acúmulo de lixo nas aldeias indígenas do município de Água Azul do Norte, pois apesar de não haver políticas públicas para resolver tal problema, as medidas direcionadas no projeto são todas possíveis, simples, criativas e de fácil operação, embora envolva vários atores sociais, inclusive de outras instituições de outras esferas de governo.

## 7. Considerações finais

Preliminarmente, registre-se que o presente trabalho se propôs a refletir, antes de tudo, sobre o papel do índio como protagonista no enfrentamento dos problemas que lhes afetam diretamente, tendo em vista a capacidade que eles têm de decidir o que é melhor para si e para o seu povo, agindo sobre as causas e os efeitos dos problemas que lhes afligem. A ideia foi pensar ações que fossem eficientes, mas, ao mesmo tempo, que não fossem agressivas ou invasivas, intervindo o mínimo possível no cotidiano das aldeias e dos índios, respeitando seus hábitos, seu modo de vida e sua cultura, negando o processo de expropriação imposto pelos não índios, desde a colonização até os dias atuais. Para Almeida (2010, p. 13) “[...] os índios, grosso modo, vinham desempenhando papéis muito secundários, agindo sempre em função dos inte-

resses alheios. Pareciam estar no Brasil à disposição dos europeus, que serviam deles conforme seus interesses”.

O contexto do problema ora abordado localiza-se, geopoliticamente, na fronteira do desenvolvimento, donde os “[...] grandes Projetos foram idealizados, desenvolvidos e realizados dentro de certa filosofia, de certa lógica, que são a filosofia e a lógica capitalistas” (HÉBETTE, 2004, p. 149), que funcionam como braço forte do Imperialismo, com vistas a aumentar o poder político e militar de um Estado e o bem-estar econômico das classes hegemônicas (GUIMARÃES, 2013, p.11). Os desdobramentos desse avanço do capital interferiram negativamente no processo de ocupação da Amazônia, especialmente a implantação dos grandes projetos que se deram sob o acobertamento e a benção do Estado, tal qual aconteceu durante a colonização até o final do século XIX.

O processo de colonização moderno, dentre as mais variadas consequências, teve como uma delas a sujeição do índio aos interesses dos não índios a serviço do capital. A compreensão deste contexto é importante para se perceber que esse processo de subordinação do índio ao não índio é resultado do pensamento liberal, que nasce, fundamentalmente, com a negação de outro mundo, como outro sistema de valores e ideias (MORAES, 2001, p. 07). É inegável que as práticas perpetradas pelo capital sobre a Amazônia ignoraram as milhares de décadas de uma cultura que agora agoniza e pede socorro, que é onde se pretende agir. Para Matus: “Em toda estratégia existe o outro. Um outro que não é inferior, nem por hipótese, nem na realidade” (HUERTAS, 1996b, p. 35).

Por outro lado, não se pode negar as relações existentes ente não índios com os índios. Ela aconteceu, mas baseada em interesses escusos. Relação desigual. Um contrato unilateral, de uso e de exploração, de negação de direitos. Nunca houve uma relação justa, humana, de solidariedade, de troca, mas apenas de interesse naquilo em que o índio pode ser útil ao capital, apenas até atingir os seus interesses capitalistas.

O capital não entende a linguagem das relações primárias; sua racionalidade é de lucro, de produtividade, do tempo de trabalho; é a racionalidade das relações mercantis. Essa diferença torna o diálogo entre as partes – os camponeses e os índios por um lado, o capital por outro – quase impossível. (HÉBETTE, 2004, p.151)

O desenvolvimento capitalista é perene, implacável, inexorável; e persegue apenas o lucro, como seu único objetivo. Um desenvolvimento pautado na espoliação dos povos e dos recursos naturais. As elites se aproximaram dos índios, ganharam sua confiança, mas os traíram, os mataram, os dizimaram, por meio de uma invasão violenta e perversa, desumana, cruel e covarde. Na modernidade, o processo de ocupação da Amazônia e a implantação dos grandes projetos são reflexos do processo histórico de surgimento e desenvolvimento da elite brasileira.

Nada é mais continuado, tampouco é tão permanente, ao longo desses cinco séculos, do que essa classe dirigente exógena e infiel ao seu povo. No afã de gastar gentes e matas, bichos e terra. Desmontam morrarias incensuráveis, na busca de minerais. Erodem e arrastam terras sem conta. Gastam gente aos milhões. (RIBEIRO, 1995, p. 62)

É, pois, neste diapasão que se imprimiu o processo de “ocupação” e exploração da Amazônia Brasileira. Este processo não respeitou as vocações do povo indígena. Desconsiderou seus hábitos e sua cultura. Foi-lhe imposta uma cultura estrangeira, de consumo, sem levar em conta o seu ritmo de vida, o respeito ao seu modo de produção, sua vocação para a arte.

Os povos chamados índios, que habitavam o Brasil na época do descobrimento e os que ainda hoje habitam, além do vasto conhecimento do manejo de seu meio ambiente, possuíam e possuem grande sensibilidade artística e enorme senso de estética [...]. (MACHADO, 1992, p. 06).

Neste sentido, o planejamento estratégico apresenta-se como uma alternativa viável e necessária, pois a estratégia exige uma capacidade de engenho e de capacidades operativas (MATUS, 1996, p. 38). Assim entendido, utilizando-se dos Instrumentos Metodológicos Operacionais, a partir das Metodologias de Diagnóstico de Problema, Metodologia de Análise de Problema e Metodologia de Equacionamento de Problema e, mais que isso, percebendo um novo marco analítico-conceitual que, coerente com os valores e interesses que integram um projeto político e suas prioridades, que será o substrato a partir do qual ele poderá ser construído (DAGNINO, 2015, p. 98), desenvolveu-se uma política pública, com várias ações para enfrentar o problema posto.

Daí a necessidade premente, diante dos problemas gerados por uma intervenção violenta e bastante questionável, do ponto de vista ético, sob a égide do desenvolvimento, de o Estado enquanto “resolvedor” de problemas (DAGNINO; CAVALCANTE; SILVEIRA, 2014, p. 133) como tarefa primordial da Gestão Pública atuar, estrategicamente, incluindo o problema, que é uma agenda particular à agenda decisória, envolvendo os diversos atores sociais, pensando, planejando, implementando, monitorando e avaliando políticas públicas capazes de minimizar os impactos causados pelo famigerado processo de ocupação e espoliação da Amazônia Brasileira.

Um indicador importante e que merece registro é o de que as ações de políticas públicas aqui propostas atingem em torno de dez por cento da população do município. Em se tratando de um município pequeno, parece, aos olhos de muitos, dedicar-se a atender uma pequena parcela da população. Para Cavalcanti (2013, p. 31): “O público da política não se relaciona com a quantidade de pessoas a quem ela se destina seja ela ‘grande’ ou ‘pequena’”.

O planejamento estratégico para pensar ações para resolver o problema, exigiu a utilização de Instrumentos Metodológicos Operacionais – IMO’s, que permitiram, a partir de identificado o problema, objeto do presente trabalho: Acúmulo de lixo nas aldeias indígenas de Água Azul do Norte - PA, fazer um fluxograma, a partir de nós explicativos, organizados em cadeias causais, dos quais extraímos três Nós Estratégicos para tentar resolver o problema. Para escolha dos Nós Estratégicos, levou-se em consideração três critérios que tornariam Nós Explicativos em Nó Estratégicos, donde foram feitas as seguintes perguntas: a) possui alto impacto no equacionamento do problema?; b) o ator que declara o problema tem poder de atuar sobre ele (possui governabilidade)?; c) seu equacionamento implica em desgaste político excessivo para o ator que declara?

Além das metodologias e dos IMOS’s, levou-se em conta a utilização de um Marco Analítico Conceitual (DAGNINO, 2015) capaz de reverter, no caso do objeto do presente trabalho, décadas de políticas verticalizadas, priorizadas pelas urgências e emergências, sem de fato atacar o problema a partir de um diagnóstico capaz de permitir uma visualização mais pro-

funda das causas do problema e, assim, poder enfrentá-lo, a partir de um planejamento estratégico.

As ações propostas exigem articulação entre vários atores de diversas instituições: o Gabinete da Prefeita, suas secretarias e departamentos; instituições como a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; FUNAI; SESAI; entre outros, visando a otimização dos recursos disponíveis para operacionalizar com sucesso as ações com maior eficiência, além de que a participação dos variados atores enriquece o debate e aumentam as chances de dar certo. Segundo observou Matus, “(...) cada ator retira da realidade uma interpretação dos fatos, conforme as lentes com que os observa” (HUERTAS, 1996, p. 30).

Finalmente, a ideia principal é que se possa construir um arranjo que se perpetue sem a necessidade de qualquer *input* institucional para o seu funcionamento; que todo o tratamento dado ao lixo nas aldeias possa exaurir-se no seu interior, evitando meios convencionais ou tradicionais, especialmente evitando o mesmo tratamento adotado na zona urbana do Município e que, especialmente, permita que o índio figure como o grande protagonista dessa história.

## Referências

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. *Os índios na história do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação*. Salvador: Eduneb, 2013.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde; SILVEIRA, T. S. Planejamento governamental e democratização. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, São Paulo, v. 4, p. 132-149, 2014..

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

DAGNINO, Renato et al. *Apostilas do Curso de gestão estratégia pública*

*para Governantes*. Programa de gestão estratégica pública da UNICAMP. Campinas, 2006.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1994.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Contexto global e o novo posicionamento brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

HÉBETTE, Jean. *Cruzando fronteira: 30 anos de campesinato na Amazônia*. Vol.3. Belém: UFPA, 2004.

HUERTAS, Franco. *O Método PES: Entrevista com Matus*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MAPA - Movimento de Educação de Base Regional. *Conhecer para intervir: um olhar sobre o Pará e o Maranhão*. Brasília: MEB, 1998.

MATUS, Carlos. *Estratégia políticas: Chipanzé, Maquiavel e Gandhi*. São Paulo: FUNDAP, 1996a.

\_\_\_\_\_. *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados*. São Paulo: FUNDAP, 1996b.

MORAES, Reginaldo C. *Neoliberalismo – de onde vem para onde vai?* São Paulo: SENAC, 2001.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SADER, Emir. *Capitalismo, o que é isso?* Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/capitalismo-o-que-e-isso>>. Acesso em: jun. 2016



## CAPÍTULO III

### **BAIXA PARTICIPAÇÃO DA JUVENTUDE DE ESQUERDA NA POLÍTICA INSTITUCIONAL**



Edson Matos dos Santos Junior  
Maria Dalva da Cruz Luz  
Patrícia Carlos de Sousa  
Raimundo Carlos Moraes Farias  
Rosimália Silva Santos  
Orientadora: Karoline Cavalcante

## **1. Comentários analítico-conceituais sobre nós explicativos**

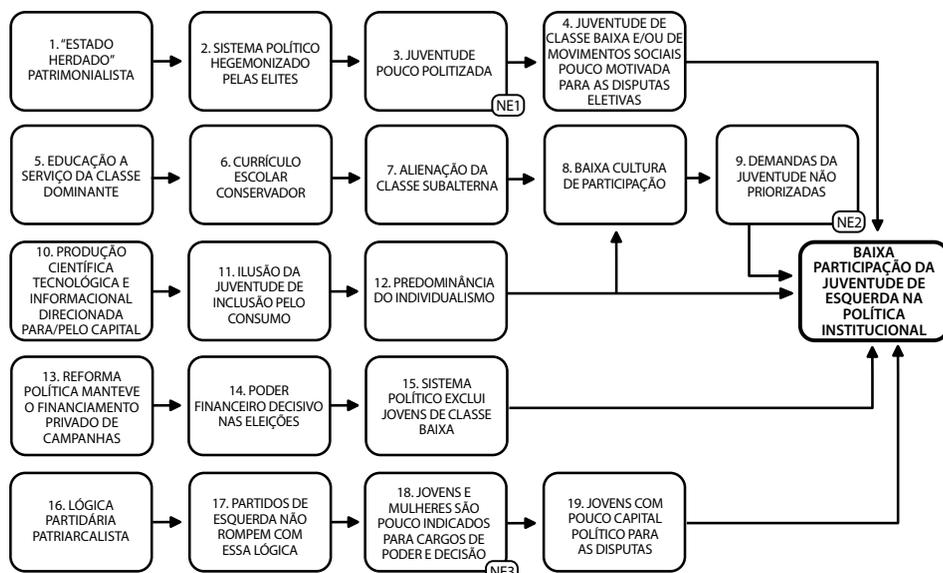
O Brasil tem hoje mais de 50 milhões de jovens, com idade entre 15 e 29 anos. É a maior população jovem de sua história, segundo a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Um dos desafios do nosso país hoje é articular mecanismos que incentivem e fortaleçam a participação da juventude nos espaços de poder e decisão. É perceptível como a juventude brasileira vem se esforçando em demonstrar a necessidade de mudanças estruturais na sociedade. Porém, devido a problemas históricos, sociais, culturais, políticos, institucionais, a participação da juventude na política formal ainda é muito baixa. A pesquisa “Agenda Juventude Brasil”, de 2013, coordenada pela SNJ e pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) revelou que há interesse dos jovens brasileiros pela política, onde 54% dos entrevistados a consideram “muito importante” e outros 29% a consideram “mais ou menos importante”. O que explica então os míseros 8% de presença dos jovens no Parlamento do país, sendo que essa pequena porcentagem majoritariamente é formada por nomes de famílias de tradição política, herdeiros de grandes fortunas? Para entendermos melhor essa questão, vamos discorrer sobre dois nós estruturais importantes para a explicação da Situação Problema:

1. “Estado herdado” patrimonialista: Nosso problema fica mais nítido quando se trata da juventude de média e baixa renda e mais visível ainda se tratando dos jovens de esquerda, pois as instituições e práticas do nosso Estado herdado (DAGNINO, 2009) são voltadas para a perpetuação da classe dominante no poder. Os mais de vinte anos de ditadura militar deram características centralizadoras, opacas e autoritárias ao nosso fazer político. Como resultado, é como se o Parlamento ou os cargos executivos do Estado não fossem lugares para jovens de classe baixa e/ou advindos dos movimentos sociais e estudantis; além do nosso sistema político excludente e que tem o poder financeiro como determinante nas disputas. É quase impossível que um Congresso como o que temos – branco, rico, heterossexual, velho – dedicar-se às causas dos jovens, sobretudo dos pretos, pobres, favelados, camponeses, gays, mulheres. Os 8% de jovens no nosso Parlamento são os filhos e os netos dos “caciques” políticos de sempre, que dominam o cenário político brasileiro há anos. Não representam, nem defendem os anseios do jovem “da ponta”, do jovem do movimento de bairro, da jovem militante do coletivo feminista, do jovem camponês e tantos outros.

2. Educação a serviço da classe dominante: Nosso modelo vigente de escola é um espaço pouco atrativo para a juventude, sobretudo de esquerda, com conteúdos reacionários e ultrapassados. As universidades, apesar de alguns avanços, ainda reproduzem a lógica do mercado e pouco contribui no sentido de efetivar a transformação social. Temos, infelizmente, uma educação que serve para manter e não para mudar a sociedade. Educação é, sem dúvida, um dos mais importantes instrumentos na formação de uma sociedade crítica, pensante e participativa, por isso seria importante uma revolução curricular e pedagógica que guiasse o processo educacional para a construção coletiva de um saber emancipatório. Para Ponce (1986), a manutenção da educação imposta pelas classes dominantes busca o cumprimento de três finalidades: a destruição dos vestígios da tradição inimiga; a consolidação da classe dominante; e uma educação preventiva de rebeliões das classes dominadas. Quando, em 2003, começamos um governo de esquerda (ainda que com a política de alianças com partidos de centro e setores conservadores), vimos nitidamente a mudança atingida pela decisão de Projeto

de Governo: tomar a educação como investimento. Em doze anos, Lula e Dilma criaram 422 escolas técnicas, três vezes mais do que fizeram todos os governos anteriores em mais de um século de história. Foram criadas também dezoito universidades federais, 173 campus e programas importantes como o Programa Universidade Para Todos – PROUNI e o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, que democratizaram o acesso ao ensino superior, como informa o Instituto Lula (2016). A transformação do sistema educacional é tarefa bastante complexa e requer mudanças estruturais em uma sociedade com desigualdades sociais hiperbólicas, apesar dos últimos avanços.

## 1.1 Fluxograma



## 2. Análise dos nós estratégicos

Para ser considerado nó estratégico, um nó explicativo deve atender a três requisitos básicos: 1) se resolvido ou desatado, terá alto impacto no equacionamento do problema; 2) o ator que declara o problema pode atuar sobre ele (possui governabilidade); 3) seu equacionamento não deve implicar um desgaste político excessivo para o ator que declara o problema.

Sobre o primeiro requisito, explanamos:

**NE 1. Juventude pouco politizada:** A politização da juventude é premissa fundamental para melhorar qualquer nível e/ou estatística de participação política. Uma juventude que não conhece, nem exerce, de forma crítica e consciente, seus direitos políticos, tampouco terá preparo para cobrar e lutar pelos demais direitos que têm impacto direto em sua vida e no meio em que vive. As demandas juvenis entraram muito recentemente na agenda das políticas públicas no Brasil. Ganham força a partir de 2005, com a implementação da Política Nacional de Juventude (PNJ), que permitiu registrar avanços importantes. Quanto de nossa juventude conhece essa Política? O conhecimento sobre a PNJ, seus programas e o Plano Nacional de Políticas para a Juventude não chega ao jovem da periferia, do campo, ou mesmo ao estudante secundarista, por exemplo.

Em 2013 tivemos uma conquista significativa, com a aprovação da Lei 12.852/2013 — o Estatuto da Juventude. Ele determina quais são os direitos dos jovens que **devem** ser garantidos e promovidos pelo Estado brasileiro, independente de quem esteja à frente da gestão. Um dos capítulos desse Estatuto trata exatamente do direito à cidadania, à participação social e política e à representação juvenil. O Estatuto também prevê a participação do jovem na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de juventude. Porém, a maioria de nossa juventude não conhece o Estatuto, nem mesmo como funciona o Estado. É preciso dar condições cognitivas e críticas para que nossos jovens, sobretudo das classes mais baixas, possam participar dos processos políticos. Como nos coloca Tássia Rabelo (2014):

Se por um lado os espaços de poder e de tomada de decisões políticas são pouco permeáveis aos interesses populares, por outro há instrumentos de participação que pouco dialogam com a população, são desconhecidos e utilizados marginalmente, e/ou altamente complexos.

**NE 2. Jovens e mulheres são pouco indicados para cargos de poder e decisão:** É importante ressaltar que jovens e mulheres têm pouco capital político. Entendendo capital político pela perspectiva de Bourdieu, trazida

por Pinheiro (2007), sendo a combinação entre a legitimação como gestor/parlamentar e o poder financeiro. A partir da indicação para ocupar cargos, os jovens se capitalizam politicamente para as disputas e se projetam. Mas a tendência nos partidos políticos é patriarcal — os homens mais velhos são sempre os priorizados. Além disso, os partidos tendem a pensar a juventude apenas para os eventos e mobilizações, mas dão pouco apoio em pré-candidaturas de jovens. Também o financiamento público de campanhas tornaria as disputas muito mais justas e favoreceria a participação de grupos como jovens, mulheres, negros, LGBTQs. Mas, com o sistema político que temos, estes se sentem inibidos e desmotivados para as disputas. É necessário que entendamos que o sistema partidário é bem mais amplo que a representação partidária. O primeiro vai além da representação política eleita, constitui-se de um conjunto de vários canais de organização coletiva e de veiculação de ideias e valores em relação à vida social e política do país. A política, em sua forma institucionalizada, é organizada e legitimada por meio de uma estrutura que tem como principal mecanismo legitimador a eleição de governantes e parlamentares através dos partidos políticos. Assim sendo, junto com as posições ideológicas, outro fator que influencia na esfera organizacional da maioria dos partidos são os cálculos eleitorais (MATOS; CORTÊS, 2010). Como instrumento mediador da representação e da participação política moderna, os partidos contêm um potencial emancipatório e igualitário que pode colaborar para a democratização do processo político. Em vez de serem mecanismos de entrave, podem ser espaços de incentivos e possibilidades para a juventude.

**NE 3. Agenda da juventude não priorizada:** Se as pautas da juventude não são priorizadas, ela pouco se interessa em participar dos processos, pois não se vê ali. A pesquisa “Perfil da Juventude brasileira”, realizada pela Fundação Perseu Abramo — FPA em 2013, nos mostra que, dentre temas como drogas, sexualidade, esportes, artes e educação, a política fica em último lugar na porcentagem sobre “assuntos que gostaria de conversar com os amigos” (14%). Quando a pergunta é sobre “assuntos que considera importante para discussões em sociedade”, esse percentual sobe para os impressionantes 41%. Ou seja, a juventude considera a política um assunto

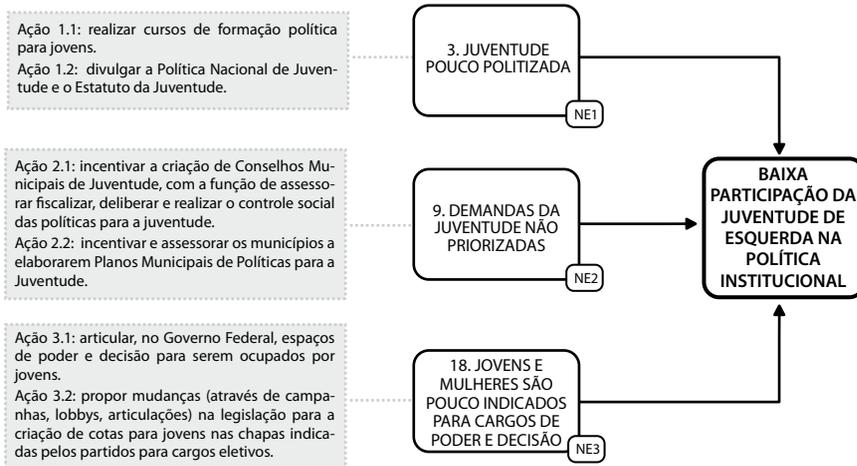
importante para a sociedade, mas não lhe é atrativo para discussão em seu meio de relações. Quando mudado o cenário e os temas estimulados foram coisas como relacionamentos amorosos, futuro profissional, corpo e saúde, o tema “cidadania e direitos humanos” ganha 23% do interesse dos entrevistados. Isso nos mostra como o tema “política” é estigmatizado. Rabelo (2014) salienta de forma cirúrgica o que estamos pontuando:

É importante salientar que não se trata de apresentarmos uma proposta de política pontual, mas sim um conjunto de iniciativas voltadas para o aprofundamento de vínculos com este segmento. Portanto, a disputa é estrutural, é de implementação de políticas públicas, é de busca por prioridade na agenda de gestão, é de destaque no programa de governo, é de enfrentamento eleitoral e busca de votos, mas é, sobretudo, uma disputa de símbolos. Precisamos sinalizar para a juventude brasileira que estamos conectados com suas reais aspirações. Devemos apontar de uma forma honesta, porém arrojada, quais são as lutas e políticas que pretendemos construir.

Além do já exposto, cabe ressaltar que a Secretaria Nacional de Juventude é vinculada à Presidência da República e tem a tarefa de coordenar, integrar e articular as políticas de juventude no país. Portanto, tem condições viáveis e reais de atuar nos referidos nós citados acima. Desse modo, **atende ao segundo requisito.**

Nem a Secretaria Nacional de Juventude, nem a Presidência da República terão desgaste político ao empregarem as ações pensadas, ou a partir do equacionamento dos nós estratégicos escolhidos. Pelo contrário, poderão ganhar visibilidade e apoio popular. Intervir com mecanismos de politização da juventude, de incentivo à indicação de jovens para ocupação de espaços de poder e decisão, e de priorização da agenda da juventude, deverão trazer legitimação do governo junto a essa camada, além de elevação nos níveis de consciência crítica, social e política da população, uma vez que a juventude formada e empoderada se torna formadora de opinião. **Assim sendo, atende à terceira condição** estabelecida.

### 3. Árvore do problema



Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Juventude pouco politizada	A 1.1 - Realizar cursos de formação política para jovens;	Jovens com formação política e crítica fortalecida, especialmente nos estados com governo de esquerda. Consequentemente, um universo de jovens empoderados, disponíveis e preparados para participar dos espaços e processos políticos;
	A 1.2 - Divulgar a Política Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude;	Jovens, especialmente estudantes de universidade e escolas de ensino médio públicas, com o conhecimento sobre o que trata a Política Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude. Consequentemente, um universo de jovens mais conscientes de seu papel social e político, bem como dos direitos e mecanismos disponíveis para que sejam atores de transformação;
NE 2 - Demandas da juventude não priorizadas	A 2.1 - Incentivar a criação de Conselhos Municipais de Juventude, com a função de assessorar, fiscalizar, deliberar e realizar o controle social das políticas para a juventude;	Bom número de Conselhos Municipais de Juventude criados e fortalecimento dos conselhos já existentes, contribuindo assim para que a juventude participe dos processos de tomada de decisão e pressione a agenda pública a seu favor;
	A 2.2 - Incentivar e assessorar os municípios a elaborarem Planos Municipais de Políticas Para a Juventude;	Bom número de Planos Municipais de Juventude criados e fortalecimento dos Planos já existentes, contribuindo assim para que a juventude participe dos processos de tomada de decisão e pressione a agenda pública a seu favor;
NE 3 - Jovens e mulheres são pouco indicados para cargos de poder e decisão	A 3.1 - Articular, no Governo Federal, espaços de poder e decisão para serem ocupados por jovens;	Cargos de poder e decisão, em diferentes órgãos e pastas, ocupados por jovens, fortalecendo assim seus capitais políticos e os legitimando/projetando para as disputas;
	A 3.2 - Propor mudanças (através de campanhas, lobby, articulações) na legislação para a criação de cotas para jovens nas chapas indicadas pelos partidos para cargos eletivos;	Novo Projeto de Lei que estipula percentagem de cota para jovens nas chapas indicadas pelos partidos.

## 4. Plano de ação

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 - Realizar cursos de formação política para jovens;	1.1.1 Fazer parceria com a Fundação Perseu Abramo e o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH);	Recursos Humanos	2 meses	Secretaria Nacional de Juventude (SNJ);
	1.1.2 Formular um projeto para a execução dos cursos pelo país;	Recursos Humanos	3 meses	SNJ; FPA; MMIRDH;
	1.1.3 Realizar cursos de formação política pelo país, com temas como História do Brasil, Sistema Político Brasileiro, Feminismo, Questão Racial, Direitos Humanos etc.	Recursos Humanos e Financeiros	2 anos	SNJ; FPA; MMIRDH;
	1.1.4 Oferecer cursos on-line com temas como História do Brasil, Sistema Político Brasileiro, Feminismo, Questão Racial, Direitos Humanos etc.	Recursos Humanos e Financeiros	Tempo indeterminado	SNJ; FPA; MMIRDH;
A 1.2 - Divulgar a Política Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude;	1.2.1 Fazer Parceria com Conselho Nacional de Juventude (Conjuv), o Ministério da Educação (MEC), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC);	Recursos Humanos	2 meses	SNJ;
	1.2.2 Formular projeto para campanha de divulgação da Política Nacional de Juventude (PNJ) e do Estatuto da Juventude em escolas e universidades públicas; bem como em programas de rádio e TV;	Recursos Humanos	3 meses	SNJ; Conjuv; MEC; EBC;
	1.2.3 Realizar campanha de divulgação da PNJ e do Estatuto da Juventude em universidades públicas e em escolas estaduais de ensino médio; bem como em programas de rádio e TV;	Recursos Humanos e Financeiros	2 anos	SNJ; Conjuv; MEC; EBC;
	1.2.4 Criar prêmio que incentive pesquisa sobre a Política Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude em nível secundarista (redação) e superior (artigo);	Recursos Humanos e Financeiros	2 meses para a criação do prêmio; 6 meses para a realização do concurso;	SNJ; CNPq;
A 2.1 - Incentivar a criação de Conselhos Municipais de Juventude, com a função de assessorar, fiscalizar, deliberar e realizar o controle social das políticas para a juventude;	2.1.1 Realizar campanha nacional para criação desses Conselhos;	Recursos Humanos e Financeiros	6 meses	SNJ; Conjuv;
	2.1.2 Criar prêmio para os estados onde mais municípios criarem conselhos;	Recursos Humanos e Financeiros	2 meses	SNJ; Presidência da República (PR);
	2.1.3 Criar plataforma digital para assessoria, informação e monitoramento desses conselhos;	Recursos Humanos e Financeiros	4 meses	SNJ; Conjuv;
A 2.2 - Incentivar e assessorar a elaboração de Planos Municipais de Políticas Para a Juventude;	2.2.1 Criar equipes itinerantes estaduais que assessorem os municípios na elaboração dos planos;	Recursos Humanos e Financeiros;	4 meses	SNJ; Conjuv;
	2.2.2 Visitar municípios com equipes itinerantes estaduais para os assessorem na elaboração dos planos;	Recursos Humanos e Financeiros;	2 anos	SNJ; Conjuv; Movimentos Sociais de Juventude locais;
	2.2.3 Criar plataforma digital para assessoria, informação e monitoramento desses planos;	Recursos humanos e financeiros;	4 meses	SNJ; Conjuv;

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 - Articular, no Governo Federal, espaços de poder e decisão para serem ocupados por jovens;	3.1.1 Mapear e articular os ministérios e secretarias que tenham à frente companheiros de visão progressista e que possam "comprar" a ideia;	Recursos humanos	4 meses	SNJ;
	3.1.2 Articular com movimentos sociais de juventude de caráter nacional e que tenham influência, como a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes);	Recursos humanos	6 meses	SNJ; PR;
	3.1.3 Articular com os partidos de esquerda que tenham bancada no Congresso;	Recursos humanos	3 meses	SNJ; PR; Movimentos Sociais de Juventude (UNE e Ubes)
A 2.2 - Propor mudanças (através de campanhas, lobby, articulações) na legislação para a criação de cotas para jovens nas chapas indicadas pelos partidos para cargos eletivos;	2.2.1 Criar campanha na internet para divulgação da ideia, com sugestões de como a juventude pode "pressionar" seus deputados, abaixo-assinado e petição on-line;	Recursos humanos e financeiros	2 meses	SNJ; Movimentos Sociais de Juventude (UNE e Ubes)
	3.2.2 Visitar municípios com equipes itinerantes estaduais para os assessorarem na elaboração dos planos;	Recursos humanos e financeiros;	2 anos	SNJ; Movimentos Sociais de Juventude locais;
	3.2.2 Criar plataforma digital para assessoria, informação e monitoramento desses planos;	Recursos humanos e financeiros;	4 meses	SNJ.

## 5. Análise dos atores

### Ação 1.1 - Realizar cursos de formação política para jovens

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Secretaria Nacional de Juventude	Recursos Financeiros; Recursos Humanos;	Orçamento pequeno;	Financiamento; Com Recursos Humanos;	Pouca experiência, Não efetivar de forma contínua a formação;	É o ator que declara o problema; está à frente do processo, participa de todas as etapas e tarefas;
A2 - Fundação Perseu Abramo	Recursos Humanos; Arsenal de Pesquisas;	Foi instituída pelo Partido dos Trabalhadores (PT), embora seja autônoma. Isso pode prejudicar, uma vez que essa ação é do governo (formado por muitas forças) e não do partido;	Recursos Humanos; Experiência em realização de cursos presenciais e on-line; Arsenal de Pesquisas;	Querer colocar a mesma forma que já usa em seus cursos, sem inovar o formato para agradar e motivar o público alvo (jovens);	Fazer parceria - financeira, intelectual e técnica - para elaboração e execução do projeto de realização dos cursos presenciais e on-line;
A3 - Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	Recursos Financeiros; Recursos Humanos; Arsenal de Pesquisas;	Pouca experiência em políticas de formação para juventude;	Recursos Financeiros Recursos Humanos;	Não efetivar de forma contínua a formação;	Fazer parceria - financeira, intelectual e técnica - para elaboração e execução do projeto de realização dos cursos presenciais e on-line;

## Ação 1.2 - Divulgar a Política Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A2 - Conselho Nacional de Juventude	Recursos Humanos; Articulação com os três entes federativos e sociedade civil; Poder de proposição de diretrizes para Políticas Públicas de Juventude;	Não possui dotação orçamentária; Componentes podem não estar alinhados à política governamental;	Envolvimento dos entes federativos e das entidades representativas da juventude;	Componentes não alinhados com o governo podem não contribuir e até tentar boicotar a proposta;	Fazer parceria – financeira, intelectual e técnica – para elaboração e execução do projeto de divulgação; Construir uma maioria em torno da proposta, convencendo os membros da importância da ação;
A2 - Ministério da Educação	Recursos Financeiros; Articulação direta com as universidades e as Secretarias de Estado de Educação; Recursos Humanos;	Não pode assumir caráter doutrinário;	Recursos Financeiros; Articulação com as universidades e estados; Recursos Humanos;	Pode querer burocratizar os processos;	Fazer parceria – financeira, intelectual e técnica – para elaboração e execução do projeto de divulgação em universidades e escolas públicas;
A3 - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;	Recursos Financeiros; Recursos Humanos Arsenal de Pesquisas;	Enfoque de trabalho mais técnico que político;	Incentivar pesquisas sobre a temática;	Pode querer burocratizar o processo;	Fazer parceria – financeira, intelectual e técnica – para elaboração e realização de prêmio de pesquisa sobre a temática;
A4 - Empresa Brasileira de Comunicação	Recursos Humanos; Meios de comunicação;	Tem outras prioridades;	Recursos Humanos; Meios de comunicação para divulgação, bem como realização de matérias e programas sobre o tema;	Fazer num formato conservador e não inovador;	Fazer parceria – financeira, intelectual e técnica – para veiculação e publicação da Política e o Estatuto;

## Ação 2.1 - Incentivar a criação de Conselhos Municipais de Juventude, com a função de assessorar, fiscalizar, deliberar e realizar o controle social das políticas para a juventude

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A2 - Conselho Nacional de Juventude	Recursos Humanos; Articulação com os três entes federativos e sociedade civil; Poder de proposição de diretrizes para Políticas Públicas de Juventude;	Não possui dotação orçamentária; Componentes podem não estar alinhados à política governamental;	Envolvimento dos entes federativos e das entidades representativas da juventude;	Componentes não alinhados com o governo podem não contribuir e até tentar boicotar a proposta;	Fazer parceria – financeira, intelectual e técnica – para elaboração e execução do projeto de incentivo à criação dos Conselhos; Construir uma maioria em torno da proposta, convencendo os membros da importância da ação;
A2 - Prefeituras;	Recursos Humanos; Recursos Financeiros;	Orçamento pequeno; Recursos humanos limitados;	Realizando conferências; Criando Conselhos (caso não tenha); Fortalecendo os Conselhos já existentes;	Partidarizar demais as ações; Tentativa de aparelhar os Conselhos;	Convencê-las da importância social e política da ação; Premiar os municípios que cumprirem as metas de criação ou fortalecimento;
A3 - Movimentos Sociais de Juventude locais (estudantis, pastorais, sindicais, LGBTs etc.)	Poder de pressão e influência; Poder de mobilização;	Pouca informação sobre processo de Implantação dos Conselhos;	Contribuir na realização das conferências e na organização das escolhas dos conselheiros;	Ser cooptado pelo gestor municipal;	Fazer parceria; Empoderá-los no processo; Convencê-los da importância social e política da ação;

## Ação 2.2 - Incentivar e assessorar os municípios a elaborarem Planos Municipais de Políticas Para a Juventude

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A2 - Conselho Nacional de Juventude	Recursos Humanos; Articulação com os três entes federativos e sociedade civil; Poder de proposição de diretrizes para Políticas Públicas de Juventude;	Não possui dotação orçamentária; Componentes podem não estar alinhados à política governamental;	Envolvimento dos entes federativos e das entidades representativas da juventude;	Componentes não alinhados com o governo podem não contribuir e até tentar boicotar a proposta;	Fazer parceria – financeira, intelectual e técnica – para elaboração e execução do projeto de incentivo à criação dos planos; Construir uma maioria em torno da proposta persuadindo os membros da importância da ação;
A2 - Prefeituras;	Recursos Humanos; Recursos Financeiros;	Orçamento pequeno; Recursos humanos limitados;	Realizando conferências; Criando planos (caso não tenha); Fortalecendo os planos já existentes;	Partidarizar demais as ações;	Convencê-las da importância social e política da ação; Premiar os municípios que cumprirem as metas de criação ou fortalecimento;
A3 - Movimentos Sociais de Juventude locais (estudantis, pastorais, sindicais, LGBTs etc.)	Poder de pressão e influência; Poder de mobilização;	Pouca informação sobre processo de elaboração dos planos;	Contribuir na realização das conferências e na elaboração do plano;	Ser cooptado pelo gestor municipal;	Fazer parceria; Empoderá-los no processo; Convencê-los da importância social e política da ação;

## Ação 3.1 - Articular, no Governo Federal, espaços de poder e decisão para serem ocupados por jovens

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Secretária Nacional de Juventude	Recursos humanos;	Pouco poder de influência;	Estando à frente das articulações; Fazendo uso de sua proximidade com os movimentos sociais juvenis;	Causando má impressão;	É o ator que declara o problema; está à frente do processo, participa de todas as etapas e tarefas;
A2 - Presidência da República	Poder de indicações; Bancada progressista aliada; Recursos financeiros;	Indicações dependem muito da forma de coalizão que fez o governo;	Indicando jovens para cargos e assessorias importantes; Articulado com partidos de esquerda que compõem a base aliada; Articulado com os Movimentos Sociais Estudantis;	Tentativa de aparelhar o movimento social juvenil envolvido; Depositar pouco esforço;	Fazer reuniões para "vender" a ideia; Fechar parceria para a contribuição nas articulações, bem como financeira;
A3 - Partidos de viés progressista	Poder de indicações; Suas respectivas Bancadas;	Nem todos os parlamentares cumprem indicação dos partidos;	Indicando jovens para cargos e assessorias importantes;	Tentativa de aparelhar o movimento social juvenil envolvido;	Fazer reuniões para "vender" a ideia;
A4 - Movimento Social Estudantil Nacional – UNE e Ubes	Força de pressão e mobilização; Influência;	São muito criticadas e vigiadas, sobretudo pela direita;	Fazendo lobby e campanhas no Congresso e nas redes sociais; Articulado indicações;	Priorizar grupos políticos ligados à UNE e Ubes;	Fazer parceria em campanha, nas redes sociais e nas articulações no Congresso, de indicações de jovens para cargos de poder e decisão;

## Ação 3.2 - Propor mudanças (através de campanhas, lobby, articulações) na legislação para a criação de cotas para jovens nas chapas indicadas pelos partidos para cargos eletivos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A2 - Presidência da República;	Propositor de leis; Poder de articulação com o Congresso e com o Supremo Tribunal Eleitoral (TSE);	A conjuntura que indica as prioridades;	Articulando com Congresso e TSE, sobretudo com os partidos e ministros de histórico progressista; Propondo a Lei;	Depositar pouco esforço;	Fazer reuniões, apresentar a ideia; pedir apoio;
A3 - Movimentos Sociais (UNE/ Ubes)	Poder de pressão, influência e mobilização.	Não tem poder de criar Lei;	Fazendo lobby e campanhas no Congresso e nas redes sociais;	Pegar a ideia para si e não trabalhar em parceria;	Fazer parceria em campanha, nas redes sociais e nas articulações no Congresso.

## 6. Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Não. As ações articulam diversos atores numa temática que socialmente terá impacto positivo;
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Talvez no que tange às ações do NE2. Articular cargos pode causar atritos ou desgastes entre os atores. E propor mudanças na legislação é uma ação que o ator que declara o problema não tem governabilidade DIRETA, apenas em forma de articulação, lobby etc.;
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Requer muito dos outros atores, que não são os que declaram o problema. Além disso, o projeto só tem chances de ser executado num governo de esquerda/progressista;
4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, se todos os atores pensados contribuírem;
5. De forma geral a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim. Consideramos que o plano proposto pode aumentar a participação da juventude de esquerda nos espaços da política institucional. Claro que apenas as ações pensadas não dão conta de solucionar de todo um problema com raízes sociais e políticas tão profundas. É preciso, sobretudo, uma evolução constante e processual na forma de se fazer política e na forma como nossas instituições sociais veem a juventude.

## 7. Considerações finais

É comum vermos a participação ativa de jovens de esquerda, especialmente os de classe baixa, na política cotidiana. Os coletivos feministas, por exemplo, têm crescido nas universidades. O ingresso de jovens periféricos nos grêmios e entidades estudantis secundaristas e superiores, também. O jovem tem tomado ciência de que é parte desse sistema e quem é PARTE, PARTICIPA. Porém, na política institucional esse quadro muda e a participação dessa juventude de esquerda é deveras pequena. Os poucos jovens que ocupam cargos de poder e decisão são aqueles advindos de família de tradição política, herdeiros de fortunas e de sobrenome famoso.

O objetivo do nosso Projeto é possibilitar o aumento da participação da juventude de esquerda na política institucional, através de ações articuladas em rede com diversos atores das três esferas de governo, e dos Movimentos Sociais nacionais e locais. O papel da nossa juventude na política atual é de extrema importância para o alcance da renovação no fazer político. Converter o presente cenário para uma referência ética, criativa e inclusiva só será possível através da democratização do acesso aos espaços de poder e decisão.

Entendemos ser de grande importância a demarcação e a insurgência política, ideológica, propositiva e prática da juventude de esquerda perante qualquer forma de exclusão, não só para o fortalecimento da auto-organização juvenil e da participação desses jovens em espaços de decisão, mas também para não perdermos a dimensão em que a luta se dá, sobretudo pela materialização na vida cotidiana, no sentido de superar as desigualdades existentes na sociedade, com ênfase na emancipação e no empoderamento de nossos jovens.

Tomamos como pressuposto o nosso “Estado herdado”, carregado de características autoritárias, opacas, burocráticas e excludentes, pai de outros alicerces do nosso problema — o Sistema Político brasileiro e sua face coronelista; e o Sistema Educacional, pensado para servir às elites. Como parte fundamental do projeto, elaboramos um fluxograma contendo 19 nós explicativos, dos quais selecionamos três como estratégicos e sobre os quais pensamos ações de intervenção, voltadas, em síntese, para três questões básicas: formação; informação; participação.

Através de cursos presenciais e virtuais sobre diversos temas sociais e políticos, e de informações sobre a Política Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude – dois importantes mecanismos recentemente criados e pouco divulgados – pretendemos colaborar com a politização de jovens a fim de empoderá-los para as lutas cotidianas e mesmo para participação em espaços de poder e decisão. Com o incentivo à criação de Conselhos Municipais de Juventude e Planos Municipais de Políticas para a Juventude, temos o intuito de pressionar a agenda governamental local para atendimento às demandas juvenis e, assim, para a juventude sentir-se incluída e valorizada, vindo na

política representativa uma importante ferramenta de transformação de sua vida. Articulando espaços a serem ocupados por jovens, tencionamos capitalizar politicamente “quadros” jovens para que se projetem na vida pública. Na proposição de Lei que estabeleça cotas para jovens nas chapas indicadas pelos partidos políticos, projetamos aumentar diretamente a participação de jovens no legislativo e executivo, através da pressão legal aos partidos, estes ainda com lógica patriarcal tão evidente e forte.

Como vimos, o aumento da presença do jovem, especialmente o de esquerda, na esfera pública encontra entraves nas duas pontas do processo: de um lado é preciso modificar as estruturas das instituições para que elas se tornem mais abertas às demandas dos jovens; e por outro é fundamental criar mecanismos que incentivem a juventude a interessar-se por política e na formação de uma cultura de participação. Com a maior população jovem de nossa história, pensar mecanismos de incentivo à participação da juventude na política é um tema importante, necessário e atualíssimo.

Compreendemos que este trabalho por si só não dá conta do tamanho do desafio, que é o da superação dos nós estruturais citados aqui e da lógica institucional não democrática. Portanto, a discussão e as proposições não se encerram aqui. É preciso uma incorporação efetiva dos valores que exaltam e valorizam a participação da juventude, o que exige uma tarefa conjunta e continuada de toda a sociedade.

## Referências

BRASIL. *Estatuto da juventude*: Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Brasília, Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14918>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula; SILVEIRA, Tatiana Scalco da. *Planejamento governamental e democratização*. RBPO, Brasília, v.4, n. 2, 2014.

FELIX, Kobausk França. *Agenda juventude Brasil*: veja versão atualizada. Disponível em: <<http://juventude.gov.br/participatorio/participatorio/agenda-juventude-brasil-veja-versao-atualizada#.V4lWUPkrLIU>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Perfil da juventude brasileira*. Disponível em: <[http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/perfil\\_juventude\\_brasileira%282%29.pdf](http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/perfil_juventude_brasileira%282%29.pdf)>. Acesso em: 07 jul. 2016.

INSTITUTO LULA. *O Brasil da mudança: educação*. Disponível em: <<http://www.brasildamudanca.com.br/educacao/educacao>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

MATOS, Marlise; CORTÊS, Iária (Org.). *Mais mulheres no poder: contribuição à formação política das mulheres*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, 2010.

PINHEIRO, Luana Simões. *Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.

PONCE, A. *Educação e luta de classes*. 6. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

RABELO, Tássia. *Por uma agenda de novos direitos para a juventude*. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/tassia-rabelo-por-uma-agenda-de-novos-direitos-para-a-juventude>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

SECRETARIA DE GOVERNO. *Política nacional de juventude*. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/juventude/politica-nacional>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

SECRETARIA DE GOVERNO. *Secretaria nacional de juventude*. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/juventude/secretaria-nacional-de-juventude>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. *Estatuto da juventude*. Disponível em: <<http://juventude.gov.br/estatuto#.V4l2xvkrLIU>>. Acesso em: 10 jul. 2016.



## CAPÍTULO IV

### **BAIXA PRODUTIVIDADE DO PEQUENO AGRICULTOR FAMILIAR**



Antonio Ribeiro dos Santos  
Edineide Xavier Santos Queiroz  
Jailson de Jesus Cruz  
Orientador: Edson Valadares

## 1. Introdução

A escolha do tema deve-se a dois fatores: o primeiro foi o fato de os quatro membros da equipe terem relação com o movimento social; o segundo diz respeito ao fato de fazerem parte da gestão, o que instiga a buscar soluções para os problemas que vive a agricultura familiar no nosso Estado.

Busca-se produzir elementos que ajudem a superação de preconceitos que confundem a discussão do tema proposto dentro das estruturas de Estado, que transformam em sinônimos “agricultura familiar” e expressões como “produção de baixa renda”, “pequena produção” ou até “agricultura de subsistência”. Considera-se as grandes extensões territoriais trabalhadas por esses agricultores familiares como a expressão mais acabada do desenvolvimento agrícola.

Busca-se também discordar da visão que considera que apesar da importância social a agricultura familiar não tem uma importância econômica relevante.

O tema da agricultura familiar é um assunto decisivo para todos os que atuam na agricultura; um exemplo são os que estudam os solos. Buscaremos auxiliar na montagem de um sistema produtivo ambientalmente sustentável e economicamente rentável, que é um dos maiores desafios que os agricultores colocam aos especialistas de governos e

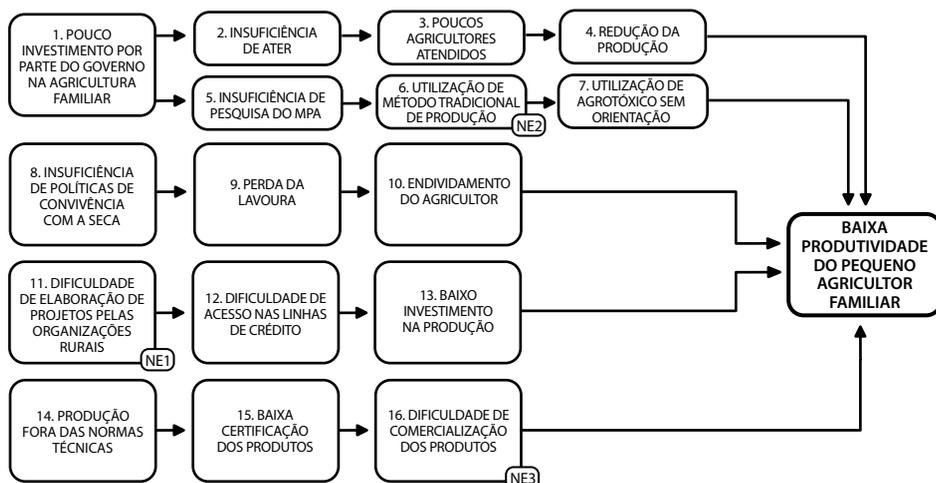
movimentos sociais do campo. Então, é preciso superar a crença de que agricultura familiar é, por definição, um tema de interesse puramente social e cuja expressão produtiva tende a ser desprezível; temos que motivar os profissionais e pesquisadores para voltarem suas energias intelectuais ao fortalecimento deste setor estratégico para o desenvolvimento do estado e do país.

Para discutir o tema, faremos uma abordagem procurando oferecer uma definição de agricultura familiar que faça um panorama de como se encontra a agricultura familiar em nosso Estado, discutir dados disponíveis, relacionar com estudos da FAO, avaliar o potencial econômico da agricultura familiar no Estado da Bahia, considerando que na agricultura familiar está embutido um potencial econômico que pode servir de base para em estratégia de desenvolvimento.

Nos meios acadêmicos a definição de pequeno produtor é: alguém que vive em condições muito precárias, que tem um acesso nulo ou muito limitado ao sistema de crédito, que conta com técnicas tradicionais e que não consegue se integrar aos mercados mais dinâmicos e competitivos. Queremos concordar com tudo isso, porém propor soluções objetivas para superação do problema, pois entendemos que com as inúmeras tecnologias das quais dispomos hoje é possível produzir promovendo trabalho e renda para os pequenos agricultores: basta plantar o produto certo, no lugar certo, usando as técnicas certas, além de levar em consideração a acumulação cultural da população local.

## 1.1 Fluxograma

Ator: Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA



## 1.2. Por que o problema selecionado para a elaboração do TCC é importante?

Sabe-se que a agricultura familiar é responsável pela garantia de abastecimento com alimentos de boa parte das famílias brasileiras; ao mesmo tempo em que tem contribuição significativa para alimentar uma grande quantidade de pessoas também garante que muitos agricultores e agricultoras consigam sua sobrevivência e de seus familiares.

Apesar da importância e da contribuição da agricultura familiar para os territórios baianos, ainda faltam investimentos em políticas que possibilitem a valorização dos agricultores familiares em nosso estado. Tais fatos nos motivaram a investigar os reais motivos da baixa efetividade das políticas territoriais da agricultura familiar na Bahia.

Com a realização desta pesquisa, pretende-se fazer um levantamento das políticas existentes que têm como objetivo o fortalecimento da agricultura familiar, bem como os entraves enfrentados pelos beneficiados de tais políticas. Também pretende-se investigar se os agricultores estão preparados para acessar os programas ofertados ou se faltam informações e formações para que a política seja efetivada.

De acordo com os fatos mencionados acima fica evidente que o problema escolhido para realização do trabalho é importante, pois será a oportunidade de discutir a real situação dos agricultores familiares no território baiano, contribuindo para um novo olhar para o tema abordado.

### **1.3. Os principais efeitos e riscos político-administrativos, sociais ou econômicos que a existência e a continuidade do problema escolhido acarretam**

Devido à importância da agricultura familiar para os baianos, o estudo oportunizará conhecer o real cenário que se encontra em nosso estado e isso possibilitará investimentos que possam fortalecer a agricultura familiar. Além disso, contribuirá para que sejam resolvidos os entraves existentes para o funcionamento adequado das políticas existentes.

Com a resolução do problema existente teremos como provável resultado o fortalecimento dos agricultores e também a geração de renda bem como o aumento de investimentos para os agricultores familiares; outro fator que será beneficiado com a resolução do problema diz respeito à maximização dos lucros dos agricultores.

Porém, se o problema não for resolvido teremos como possível resultado a saída dos agricultores do campo em busca de novas oportunidades para sustentar sua família, contribuindo para o aumento de problemas sociais já existentes.

Com isso fica evidente que a resolução do problema contribuirá de forma positiva para o fortalecimento dos agricultores familiares; caso não seja resolvido, teremos como resultados o enfraquecimento da agricultura familiar nos territórios baianos.

### **1.4. Por que equacionar o problema é importante para a gestão pública de esquerda**

A gestão de esquerda deve pautar suas ações no fortalecimento das camadas que sempre foram esquecidas pela elite brasileira; o agricultor familiar é um dos que não receberam a devida atenção de governos passados. É momento de inverter a prioridade e garantir que os recursos sejam aplica-

dos de forma correta, e que os beneficiários sejam estas pessoas que sempre necessitaram disso para ampliar suas atividades.

Entende-se que com o fortalecimento da agricultura familiar o governo de esquerda estará beneficiando diretamente a população que depende dessa atividade para garantir o sustento de seus familiares. Ainda podemos dizer que quando as políticas públicas da agricultura familiar são efetivadas de forma correta estão contribuindo para o fortalecimento da economia popular e solidária.

Observa-se que com a resolução deste problema o governo de esquerda tem a oportunidade de garantir que mais pessoas sejam incluídas socialmente e ainda oportunizará que bandeiras de lutas históricas sejam atendidas. Sabe-se que os governos de esquerda enfrentam grandes dificuldades para que sejam implantadas as políticas que sempre defenderam, devido aos grandes desafios que enfrenta ao assumir o governo.

## **2. Nós explicativos estratégicos**

### **NE 1 - Dificuldade de elaboração de projetos pelas organizações rurais**

A agricultura familiar é responsável pelo abastecimento de alimentos na mesa da maioria dos brasileiros, porém as organizações rurais que contribuem para o fortalecimento dos agricultores familiares enfrentam grande dificuldade para acessar as linhas de créditos que são disponibilizadas para atender este público; em alguns momentos os recursos são insuficientes para garantir que um bom número de agricultores sejam contemplados. Além disso, um dos maiores problemas enfrentados pelas organizações que trabalham com a agricultura familiar diz respeito à falta de habilidades de seus membros para a elaboração de projetos para acessar os recursos que são disponibilizados para os agricultores.

As dificuldades na elaboração dos projetos ocorrem devido à falta de pessoas com conhecimento das metodologias que são cobradas nos editais; para que os recursos possam ser adquiridos, os agricultores acabam contratando empresas para a elaboração dos projetos e os que não contam com recursos para contratar consultores não são contemplados com os re-

cursos. Diante desse problema, escolhemos esse como um nó estratégico. Entendemos que a solução desse problema depende da criação de uma equipe técnica, com profissionais capacitados através de cursos específicos que possam preparar os agricultores familiares para que tenham acesso às linhas de crédito disponibilizadas pelo governo.

Com a criação desta equipe os agricultores terão a oportunidade de conseguir os recursos que os governos disponibilizam para atender o meio rural, e que muitas vezes acabam tendo outra destinação por falta de projetos técnicos.

Percebe-se que muitas vezes os recursos existem, porém com a falta de projetos os mesmos não são acessados principalmente pelos pequenos agricultores que não tem conhecimento técnico.

## **NE 2 - Utilização de método tradicional de produção**

No meio rural ainda é comum encontrar produtores que utilizam métodos tradicionais na produção; são técnicas que não contribuem para o fortalecimento do solo devido, em alguns casos, ao cultivo de apenas um tipo de produção, a monocultura. Muitas vezes essas ações acontecem pela falta de conhecimento sobre as técnicas agroecológicas de produção; na agroecologia são considerados os espaços vivos existentes na localidade.

Outro fator que contribui para que os agricultores utilizem métodos que causam o desequilíbrio do solo e a baixa produtividade, diz respeito à quantidade insuficiente de entidades que possam ofertar assistência técnica, com orientações para os produtores sobre a maneira correta de produção.

Devido a esses fatores, escolhemos esse como um nó como estratégico. Entendemos que a utilização correta do solo possibilitará o aumento da produção e como consequência maior rentabilidade para os produtores rurais.

## **NE 3 - Dificuldade de comercialização dos produtos**

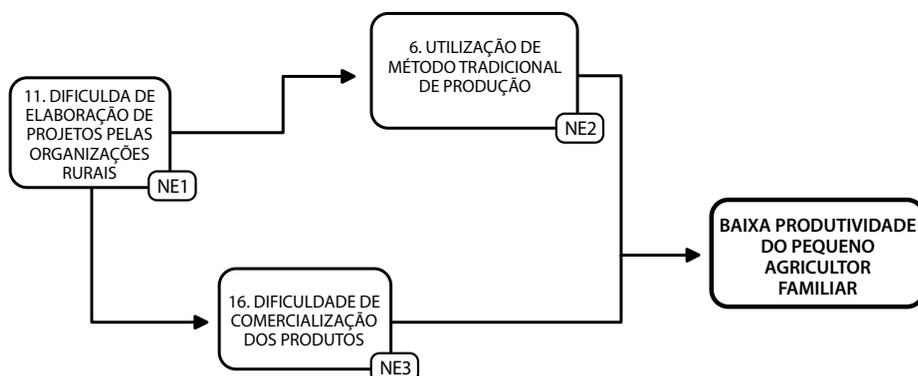
Os pequenos produtores enfrentam diversas barreiras para a distribuição de suas produções, dentre as quais se encontra a dificuldade de comercialização de seus produtos. Existem vários motivos que contribuem

negativamente para que as mercadorias oriundas da agricultura familiar não sejam comercializadas.

Entre os diversos fatores, destacam-se os seguintes: a falta de certificação dos produtos da agricultura familiar, pois sem receber o selo de qualidade os produtos não podem ser adquiridos por algumas entidades públicas, como escolas que poderiam comprar diretamente do produtor para a merenda dos estudantes; outro desafio enfrentado pelos pequenos agricultores é a falta de estrutura para o transporte dos produtos, em alguns casos não existem estradas de boa qualidade que facilitem a chegada dos produtos nos centros urbanos, e quando existem estradas boas os agricultores não contam com transporte que possa levar seus produtos com segurança.

Diante desses fatos fica evidente que a comercialização dos produtos oriundos dos pequenos agricultores enfrenta vários desafios; para que sejam sanados tais desafios, é necessário que os órgãos responsáveis possam ofertar condições que facilitem a comercialização. As ações que poderiam ser realizadas para ajudar os agricultores são: disponibilização de equipes para orientar e treinar os agricultores com objetivo de atender as exigências técnicas, melhoria das estradas vicinais, disponibilização de meios próprios para o transporte das mercadorias, dentre outros.

### 3. Árvore do problema que indica os nós estratégicos



## 4. Nós estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Dificuldade de elaboração de projetos pelas organizações rurais.	A 1.1 - Realizar oficinas para capacitação dos agricultores familiares. A 1.2 - Organizar uma equipe técnica para elaboração de projetos.	Agricultores familiares com capacidade técnica para a elaboração dos projetos de acesso as linhas de crédito.
NE 2 - Utilização de métodos tradicionais de produção.	A 2.1 - Ofertar treinamento sobre as novas maneiras de produção. A 2.2 - Apresentar o novo modelo de produção agroecológica.	Produção conforme as técnicas agroecológicas, fortalecimento do solo e aumento da produção.
NE 3 - Dificuldades de comercialização dos produtos.	A 3.1 - Organizar cooperativas para a comercialização da produção. A 3.2 - Cobrar incentivo dos governos para qualificar os produtos da agricultura familiar.	Comercialização dos produtos com preços justos e a rentabilidade dos agricultores.

## 5. Nós explicativos e relações causais

### N2 – Insuficiência de ATER

Por muitos anos agricultores e agricultoras da Bahia contavam com o apoio da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrário - EBDA, porém essa empresa passou um longo tempo sem ter investimentos suficientes para dar continuidade as suas atividades. O estado passou anos sem investir na qualificação da empresa e deixou de fazer concurso público, estrangulando qualquer possibilidade de atendimento efetivo para o público do agricultor familiar.

Ao longo do tempo os trabalhadores da empresa de assistência técnica foram se aposentando sem que houvesse reposição do quadro. Quando muito, contratavam terceirizados para realizarem atividades antes ocupadas por técnicos e profissionais de carreira. Outra saída para não deixar que projetos já contratados fossem encerrados, e assim prejudicassem a situação fiscal do estado, foi o de recontratar aposentados para assumir suas antigas funções.

Nos últimos anos, o quadro se agravou: mais de 70% dos trabalhadores celetistas eram aposentados, recontratados e os outros 30% estavam em vias de se aposentarem. Isso sem falar que a empresa tinha direcionado suas funções para atender o setor empresarial, deixando de assistir um contingente de 700 mil agricultores familiares que existem na Bahia.

O atual governo resolveu encarar o problema de frente e encerrou a empresa, que está em fase de liquidação, e criou em sua estrutura direta uma superintendência, em regime especial, para construir uma nova política

para assistência técnica e extensão rural que atenda a maior população de trabalhadores rurais do estado.

## **N15 – Baixa certificação dos produtos da agricultura**

Para que os produtos oriundos da agricultura familiar sejam comercializados, principalmente em instituições públicas, é necessário que tenham recebido dos órgãos responsáveis a certificação que garanta a qualidade da produção, porém observa-se que muitos agricultores têm dificuldades de conseguir esta certificação.

São vários os motivos que dificultam o recebimento da certificação dos produtos da agricultura familiar, podemos citar: a maneira de produção não respeita as normas técnicas de produção, o que muitas vezes acontece por falta de orientação dos agricultores, que não recebem acompanhamento de técnicos preparados para direcionar qual a maneira correta de produção; os agricultores produzirem de forma individualizada, dificultando o acesso a recursos para que possam contratar uma equipe técnica para orientar a maneira correta de produção, para resolução deste problema seria fundamental que os agricultores se organizassem através de organizações coletivas.

As cooperativas são uma forma adequada para a organização dos agricultores, pois por meio dessa entidade poderia haver acompanhamento dos agricultores na produção com orientações técnicas, encaminhamento para os órgãos competentes para certificar a produção e também na comercialização dos produtos, garantindo um preço justo.

## **6. Plano de ação**

### **NE - Dificuldade de elaboração de projetos pelas organizações rurais**

<b>Ação</b>	<b>Tarefas</b>	<b>Recursos Necessários</b>	<b>Prazos (meses)</b>	<b>Responsável</b>
A 1.1 - Realizar oficinas para capacitação dos agricultores familiares.	Reuniões para elaboração das oficinas; Confecções de materiais com orientações.	R\$ 5.000,00	De 3 a 4 meses	MPA
A 1.2 - Organizar uma equipe técnica para elaboração dos projetos.	Capacitação dos agricultores através de cursos voltados para a elaboração de projetos.	R\$ 2.000,00	De 3 a 4 meses	Coordenação do MPA

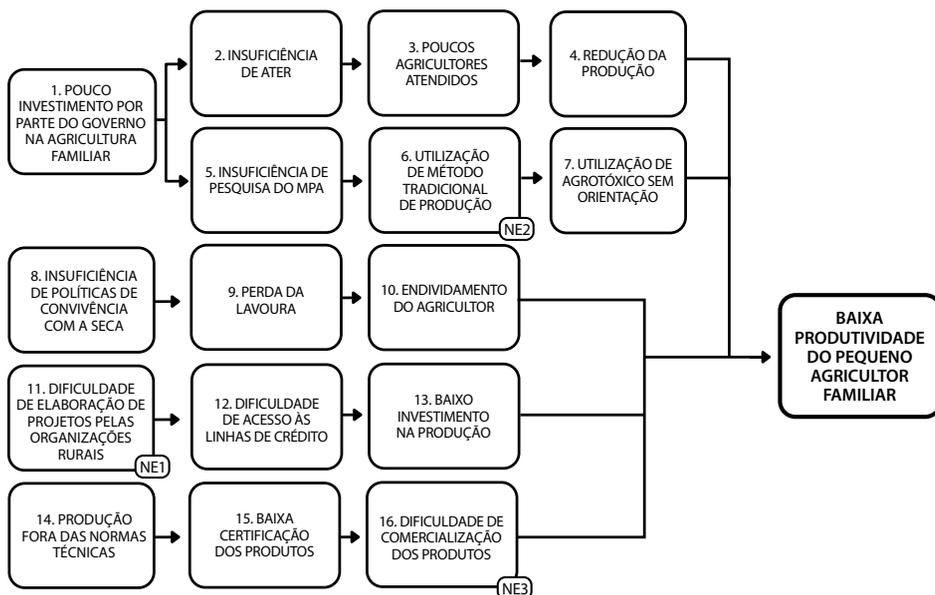
## NE - Utilização de métodos tradicionais de produção

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 - Ofertar treinamento sobre novas maneiras de produção.	Realizar cursos de pequena duração com agricultores, com objetivo de treinar para produzir sem prejudicar a natureza.	R\$ 3.500,00	2 meses	Coordenação MPA
A 2.2 - Apresentar novo modelo de produção agroecológico.	Realizar um seminário, no qual serão apresentadas experiências de agricultores que produzem de maneira agroecológica.	R\$ 1.500,00	1 semana	MPA

## NE - Dificuldade de comercialização dos produtos

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 - Organizar cooperativas para a comercialização da produção.	Promover encontro de formação para esclarecer os princípios e os valores do cooperativismo; Constituição de uma equipe para elaboração do estatuto social e demais documentos.	R\$ 6.000,00	5 meses	Equipe técnica formada para esse objetivo
A 3.2 - Cobrar incentivo dos governos para qualificar os produtos da agricultura familiar.	Efetuar reuniões com membros dos governos para reivindicar que sejam ofertados cursos de formação para os agricultores.	Ação política	1 mês	MPA

## 7. Fluxograma explicativo revisado



As políticas públicas que têm o objetivo de elevar a renda das camadas mais desfavorecidas da sociedade sempre enfrentam resistência das classes que sempre dominaram nosso país; setores da mídia começam a divulgar para a população que tais políticas não devem implantadas, porém essas atitudes são na verdade para atender as corporações que não aceitam a efetivação de políticas públicas que venham beneficiar os que sempre foram esquecidos pelos governos do passado.

Como várias políticas públicas sofrem com a interferência da mídia, não é diferente com as voltadas para atender os pequenos produtores rurais familiares, apesar de contribuir para a oferta de alimentos para as mesas da maioria dos brasileiros, ainda existem poucos investimentos neste setor; muitas vezes isso acontece devido à força e o poder de barganha das agroindústrias que contam com o apoio de políticos capazes de conseguir alocar a maioria dos recursos destinados para o meio rural.

Além do poder político, ainda os grandes produtores contam com o apoio da grande mídia, que utiliza de seus espaços para mostrar para a população que o país precisa exportar para que possa melhorar economicamente; por outro lado mostra que os pequenos não podem contribuir para melhorar a economia do país. São atitudes como essa que entram o crescimento dos pequenos produtores rurais, impedindo que suas produções sejam cada dia mais volumosas.

Apesar de todos os desafios enfrentados pelos agricultores familiares, percebe-se que nos últimos anos o setor tem recebido apoio governamental em seus projetos. Na Bahia, o governo do estado criou uma secretaria para atendimento específico da agricultura familiar e dos pequenos produtores rurais, denominada Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR. Para que os trabalhos da secretaria cheguem a cada município que compõe o estado, foi criado o Serviço Territorial de Apoio à Agricultura Familiar – SETAF, que tem a missão de apoiar as ações governamentais em cada Território de Identidade. Essa secretaria tem a missão de ofertar condições para que os agricultores familiares consigam acessar as políticas ofertadas pelo estado para esse público.

Percebe-se que as políticas públicas rurais voltadas para os pequenos agricultores enfrentam grandes entraves devido ao tratamento que recebe de setores da sociedade. Isso acontece devido aos interesses que as grandes corpo-

rações têm de não permitir que os pequenos cresçam, e utiliza dos poderes políticos e da mídia para passar uma imagem negativa da agricultura familiar.

## 8. Análise de atores

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
MPA	Mobilização social; Estudos da realidade agrária no estado.	Pouca representação institucional; Pulverização do movimento.	Realizando atos públicos em defesa da terra.	Falta de treinamento dos membros das instituições	Estabelecendo parcerias; Ampliando a participação nos espaços de controle social.
Movimentos Sociais do campo	Habilidade de mobilização dos sujeitos coletivos.	Falta de união dos vários movimentos; Recursos financeiros insuficientes.	Utilizando tecnologias mais adequadas à produção; Utilizando a sua capilaridade no estado.	Apresentando pautas fragmentadas; Disputa interna.	Ampliando parcerias na execução de programas; Capacitando trabalhadores rurais com novas técnicas de produção; Ampliando os espaços de participação.
MST	Mobilização dos trabalhadores sem terra e acampados; Conhecimento técnico.	Falta de orçamento; Base social com pouca informação e base técnica.	Mobilizando os trabalhadores de sua base social; Apresentando demandas concretas.	Reduzindo a pauta à reforma agrária; Se recusar a fazer o papel de coautor das políticas públicas.	Liberando verba; Oferecendo formação e qualificação profissional.

## 9. Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 - As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	A atividade agrícola sempre é responsável pela geração de impactos ambientais, porém as ações propostas permitem a redução de tais impactos para o meio ambiente; também pretende-se solucionar questões sociais. Dentre os problemas que podem ser minimizados estão os seguintes: Redução da degradação ambiental, pois com a implementação do modelo agroecológico, a área destinada para produção será melhor aproveitada e não haverá exploração de grandes quantidades de terras; Aumento de renda dos produtores devido à produção em maior escala e com técnicas que possibilitam melhor aproveitamento dos recursos naturais; Garantia de que os produtos são de qualidade, devido à redução ou eliminação do uso de agrotóxico. Redução de doenças oriundas dos produtos que contêm grande quantidade agrotóxico. Redução de poluentes no meio ambiente, garantido com essas ações melhor qualidade do ar e do solo.
2 - Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Ao analisar ações que foram propostas para equacionar os problemas existentes na agricultura familiar percebemos que em alguns casos existem aspectos negativos, devido à solução de tais problemas terem uma dependência de setores que contam em seus quadros com números reduzidos de pessoas para a solução dos problemas. Outro fator que temos como negativo na equação dos problemas diz respeito à força política que os grandes latifundiários detêm; com isso, acabam sendo atendidos em suas reivindicações e fazendo com que os pequenos sempre fiquem sem ter suas pautas atendidas.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O ponto fraco do projeto diz respeito ao fato de os agricultores não deterem força política necessária para que sejam atendidas suas reivindicações, e também a falta de organizações que possam representá-los.
4 - O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	No que tange às ações no âmbito estadual, os recursos são suficientes; porém as entidades rurais têm dificuldade de acessar. No âmbito do Executivo e Legislativo federal, os níveis de governabilidade são menores, exigindo um trabalho mais persistente de convencimento e persuasão.
5 - Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Ao analisar todos os pontos do projeto chegamos à conclusão de que o projeto é viável devido ao grande número de agricultores existente; o projeto possibilitará que eles tenham condições de produzir e a certeza que seus produtos serão comercializados.

## 10. Considerações finais

Este trabalho foi construído em equipe e trouxemos a elaboração do fluxograma e os demais instrumentos metodológicos operacionais aqui formulados representam uma breve análise feita com cuidado, mas ainda inconclusa. As problemáticas expressas nas causas e em seus Nós Explicativos, e em particular em seus Nós Estratégicos, são pontos de vista dos membros da equipe, construídos nem sempre de forma consensual. No entanto, cabe ressaltar que este trabalho foi feito à luz de uma realidade onde convivemos com os agricultores, uma realidade nada fácil de superação uma vez que os investimentos estão à disposição do grande capital. Isso ajuda a entender a baixa produtividade do pequeno agricultor familiar. Nas nossas reflexões buscamos fazer análise do cenário político influenciando a vida do pequeno agricultor.

A retomada e a continuidade do governo Lula acerca desse assunto levou à priorização dos investimentos na agricultura voltados para a exportação. O governo Lula investiu recursos modernizando a agricultura, estimulando a compra de tratores etc., como forma de exportar mais, pois havia uma conjuntura internacional favorável à exportação de Commodities. É bom lembrar que a China estava crescendo 10% ao ano, a Índia estava crescendo, havia uma demanda muito grande por produtos agrícolas, minério de ferro, e assim por diante, e o preço das Commodities no mercado internacional subiu muito, criando uma conjuntura favorável para o Brasil ter saldos positivos na balança comercial em relação aos demais países, equilibrando em geral as contas, inclusive a dívida externa. Principalmente a partir dos anos dois mil para cá, os investimentos na agricultura passaram a se dar de forma massiva. E a agricultura deixou de ser o espaço do fazendeiro, do produtor agrícola, do latifúndio só. A agricultura se transformou em mais um espaço de valorização do capital, como qualquer outro. Sobrando dinheiro no mercado internacional, com excesso de liquidez, o capital internacional passa a comprar terras, a investir na agricultura; particularmente no Brasil. Por isso, hoje a agricultura é controlada por grandes grupos oligárquicos do capital financeiro internacional.

Outra questão que nós precisamos debater com a sociedade é: que tipo de comida nós queremos comer? Tem-se a pequena agricultura, que cumpre um papel, submetida à lógica e ordem do capital. O pequeno agricultor tem a impressão de ter autonomia, mas produz o que o mercado quer, submetido à lógica da grande produção; é como um produtor assalariado, muitas vezes com mais precariedade do que um assalariado direto. Ao mesmo tempo, temos de questionar a forma como a grande produção resolve o problema da alimentação. Porque a padronização do tipo de alimentação consumida pela humanidade restringe cada vez mais a variedade.

A agricultura nos ensina uma coisa muito básica: se quiser colher abacate, tem que plantar abacateiro. Simples assim. Se quisermos outra sociedade, teremos que semear. Evidentemente estamos em um momento de dificuldades. A esquerda no mundo todo passa por dificuldades, não é uma particularidade brasileira, e provavelmente vamos enfrentar muito mais. Vem uma crise estrutural do capital, de tempos em tempos, e o desenvolvimento do capitalismo não cria condições para o desenvolvimento humano, cria o problema exatamente contrário, cria a destruição da humanidade à medida que o capitalismo evolui. O prazo determinado dos produtos, a obsolescência programada, consome, consome... E para o capital continuar ganhando precisa imprimir derrotas à classe trabalhadora, e derrotas estão em curso pelo mundo todo. É preciso destruir a organização social, é preciso destruir a resistência para implementar um processo que leve a um novo período de acumulação. Esse é o processo que nós vamos enfrentar. Ajuste fiscal, perda de direitos, a pressão internacional do capital para o preço da força do trabalho cair. Sistema competitivo, portanto, envolvendo todos os países. Será um período que vai exigir de nós muita resistência, novas formas organizativas, novas formas de luta, novas estratégias, novas táticas. Mas não adianta apenas idealizarmos coisas novas. Nós produzimos historicamente essas organizações; esses instrumentos podem ter as deficiências que têm, mas é o melhor que a classe produziu. E teremos que construir outras, a partir do que a gente produziu. Nada surge do nada.

Finalizando, agradecemos à equipe da Fundação Perseu Abramo pela grande iniciativa de disseminar conhecimento e formar quadros partidários para assumirem funções estratégicas na gestão pública. Somos gratos pela oportunidade.

## Referências

ALCÂNTARA, Rosane L. C.; SOUZA, Ana Paula de O. Alternativas de mercado para a agricultura: a realidade dos produtos hortícolas orgânicos no Brasil. In: BATALHA, Mário Otávio (Org.) *Gestão do agronegócio: textos selecionados*. São Carlos: EdUFSCar, 2005.

ALMEIDA, Jalcione. *A agroecologia entre o movimento social e a domesticação pelo mercado*. Disponível em: <<http://www.agroeco.org/brasil/material/agroecobrasil-jalcione.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2006.

ALMEIDA, S. G. de; PETERSEN, P.; CORDEIRO, A. *Crise socioambiental e conversão ecológica da agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2001. 122 p.

BATALHA, Mário Otávio (Org.). *Gestão do agronegócio: textos selecionados*. São Carlos: EdUFSCar, 2005.

BUAINAIN, A. M. *Trajetórias recentes da política agrícola brasileira*. Brasília:

Textos FAO/INCRA, 1998.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde; DAGNINO, Renato. *Os enfoques para o estudo das políticas e o gestor público*, 2013. (Mimeo).

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

GUANZIROLI, C. et al. *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, J. *O novo rural brasileiro*. Campinas, SP: Instituto de Economia/UNICAMP, 1999.

LINHARES, R. *A questão agroecológica no Brasil – Análise Histórica e Perspectivas*. (Tese de Doutorado) Campinas, SP: IE/ UNICAMP, 2002.



## **CAPÍTULO V**

### **COMUNICAÇÃO DO GOVERNO MUNICIPAL COM OS POBRES É INADEQUADA**



Cassiano da Rocha Amazonas Filho  
Maria Jocicleide Lima de Aguiar

Orientadora: Ms. Glaucilene Sebastiana Nogueira Lima

## **1. Apresentação**

O problema detectado: Comunicação do Governo Municipal com os pobres é inadequada, decorre do sistema de governo de natureza centralizadora que não atribui funções e condições consideradas determinantes para que a comunicação chegue à classe mais pobre do município, podendo isso ser fruto da falta de capacitação dos gestores na área de comunicação mais voltada para princípios midiáticos do que para comunicação propriamente dita. A isso podemos denominar característica burguesa oligárquica típica da classe proprietária, fator preponderante que impede uma aproximação do público alvo, gerando uma operacionalidade inerte, de única via, utilizando a comunicação apenas como instrumento de publicidade e não de diálogo decorrente em grande parte da configuração do Estado herdado.

O problema tem como ator que declara o Conselho Político do Governo Municipal, que vislumbra uma linguagem de comunicação pública mais eficiente, para que nos diversos espaços da comunicação, os pobres sejam ouvidos em suas diferentes vozes e anseios, a fim de que os atores que suscitem as respostas melhor se relacionem com a classe menos favorecida, buscando por meio dos dados desse estudo orientar o Governo no que se refere à comunicação pública do município.

O sistema impetrado pelo neoliberalismo ocasionou vícios nos governos de esquerda, inclusive na área de comunicação, especialmente no que se refere à relação com classe trabalhadora mais pobre. As agências de co-

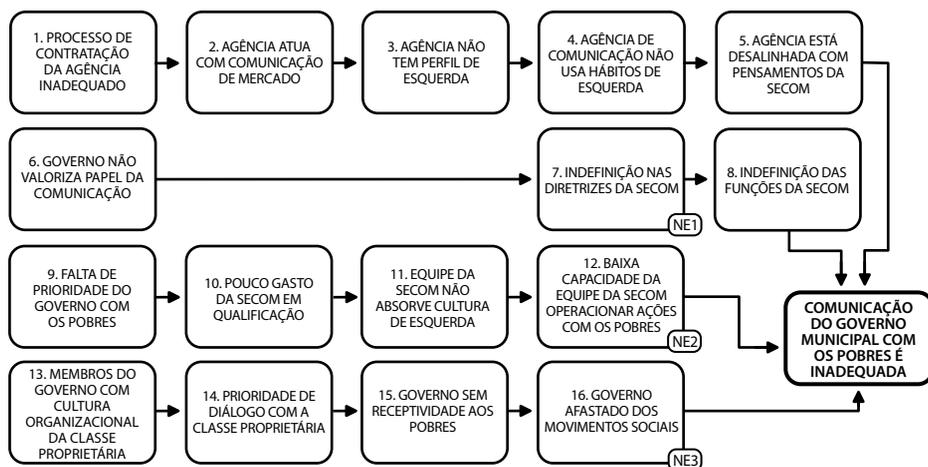
municação contratadas são geralmente terceirizadas, com perfil capitalista, mantidas pelos altos custos e vícios midiáticos visando focar suas ações para a grande mídia, buscando avolumar seus ganhos com ações que lhes rendam porcentagens ou bônus, deixando de lado meios de comunicação alternativos (mais baratos) que, a médio e longo prazo, venham estabelecer elo de diálogo mais consistente com a classe mais pobre.

O documentário *Servidão Moderna* provoca um alerta à condição escrava do homem moderno dentro de um sistema midiático e totalitário, por sua vez muito vivido em governos do PT onde a construção da esquerda no Brasil tem sido lenta, poderíamos dizer que ultimamente até com retrocessos. Assim, pairamos sobre um sistema neoliberalista montado há décadas de domínio, numa cultura proeminentemente incluso nas mentes de alguns que também se dizem de esquerda.

Buscando diagnosticar o problema através da Metodologia de Diagnóstico de Situações - MDS, definindo prioridades de ações, analisando o equacionamento do problema segundo a visão política de esquerda, o gestor público em sua agenda decisória fará jus ao modo petista de governar, redirecionando o governo para que ele se torne mais participativo, de modo que se restabeleça o canal de comunicação entre Governo e pobres, dentro de uma realidade real de estudo e de análise que permitam o equacionamento do problema.

## 1.1 Fluxograma

Ator: Conselho Político do Governo Municipal



## 2. Fundamentação do problema

### 2.1 Comentários analíticos do problema

O problema: Comunicação do Governo Municipal com os pobres é inadequada, tem como ator o Conselho Político do Governo Municipal que busca na detecção do problema através da MDP e através do MEP e do MAP um conjunto de ações através de uma análise política que leve ao equacionamento do problema, tendo como atores sociais o Prefeito Municipal de Santarém, Secretário de Comunicação, Chefe de Gabinete e assessores mais próximos na área técnica e política do Governo com papéis importantes na sociabilidade da gestão municipal e na criação de um ambiente de comunicação, haja vista requererem uma intersubjetividade do Governo com a classe mais pobre do Município.

No mundo da vida, a forma de sociabilidade que prevalece é a intersubjetividade, a concepção do outro como semelhante. Assim, estar relacionado a um ambiente de comunicação comum é estar unido com o outro na comunidade de pessoas — são duas proposições inseparáveis (CORREIA, 2002, p. 18).

Sendo preponderante para o governo de esquerda a manutenção de

suas bases sociais, que no dia a dia construíram seu nome politicamente e que por situações adversas possa este ter se afastado do convívio e das lutas sociais, essa relação de sociabilidade entre Governo e a classe mais pobre antepõe ao mandato do gestor, se fazendo necessário o resgate dessa comunicação para que haja um ambiente propício para a gestão pública, num exercício constante de entendimento entre os atores num ambiente de comunicação que exige gradativamente uma maior intersubjetividade.

[...] essa tese pressupõe uma reciprocidade de expectativas de acordo com a qual os atores chegam a um entendimento intersubjetivo em que colocam entre parênteses as suas diferenças de experiências para considerar como idênticas (CORREIA, 2002, p. 25).

Não necessariamente as boas obras executadas através das políticas públicas, de forma unilateral, estabelecerá um canal de comunicação entre o governo e a classe mais pobre. Será necessário que se restabeleça diálogo, com a classe, ouvindo dela as reais necessidades, como os que se dá por meio do Orçamento Participativo, que por experiências de governos anteriores no modo petista de governar, fortaleceu a comunicação entre governo e a sociedade, buscou entendimento e diminuiu as diferenças, no caso específico desse estudo, junto à classe mais pobre do município.

[...] em qualquer encontro face a face, o ator traz para a relação uma bagagem de conhecimentos do senso comum no qual tipifica o outro e é capaz de calcular a provável reação dele, as suas ações e com ele sustentar uma comunicação (CORREIA, 2002, p. 25).

Os riscos eminentes da falta de comunicabilidade entre as classes se abrandam quando estas são corrigidas através da comunicação face a face, emergem possibilidades de maximização dos feitos e efeitos das políticas implantadas, aí entra a grande mídia num campo já fertilizado pela própria ação administrativa e política do gestor.

A linguagem eminente de qualquer gestor que se diga de esquerda de-

verá em suas mediações consensuais ter a consciência da sua missão de buscar aliviar as tensões plausíveis nas discussões naturais de um processo decisório, isso requererá do gestor a decisão política ante as mudanças estruturais que se farão necessárias para o equacionamento do problema com a sustentação da comunicação na base do diálogo.

A consciência da importância crescente das mediações simbólicas significa a abertura de um campo de tensão no qual não aceita a absoluta conformação do mundo no sentido unilateral, mas, antes, se reconhece a teia de relações complexas entre a linguagem e o mundo da vida (CORREIA, 2005, p. 8).

Diante da pluralidade de pensamentos, das relações e das interpretações se torna interessante que o governo esteja imbuído da vontade política de mudar, não agindo de forma unilateral, reconhecendo que suas raízes são inerentes das lutas e conquistas sociais conjuntas.

O gestor estará, portanto, diante do desafio político no resgate de sua agenda particular em consolidar seu governo de esquerda, fazendo com que em todo processo decisório haja condições para a formação de uma agenda decisória, envolvendo toda gestão para que o problema detectado: Comunicação do Governo Municipal com os pobres é inadequada – venha, em seus parâmetros, ser devidamente e democraticamente solucionado.

## **2.2 Identificação dos nós estratégicos**

O ator declarante e atores sociais dentro de sua visão e realidade, entre os vários nós explicativos que fazem parte das cadeias causais, construídas sob as diferentes explicações e causas, foram escolhidas aquelas consideradas Nós Estratégicos a fim de formularem ações para empreenderem na solução do problema. Isso não descarta e nem retira a importância dos outros nós explicativos.

Para resolver o problema, o ator que o declara deve escolher para atuar, dentre os nós explicativos, um número pequeno de Nós Estratégicos. Para ser escolhido como Nó Estratégico, um nó explicativo deve atender a três requisitos: (1) se resolvido ou

“desatado”, terá alto impacto no equacionamento do problema; (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 (DANINO, 2015, p. 3 e 4).

Esse método proporciona maximização da solução do problema, na identificação e na análise dos Nós estratégicos, que permitem uma melhor visão do problema e melhores condições para engendrar ações pertinentes com objetivo de solucioná-las, sendo este modo de identificação uma forma auxiliar eficaz para que se formulem soluções, buscando os recursos que se almeja, objetivando sempre aquilo que se deseja alcançar.

Os Nós Estratégicos, diante da apurada análise, permitem ao ator compreender simultaneamente quais ações deverão ser tomadas para o equacionamento do problema, buscando formas de atuar em conformidade com os recursos disponíveis, preenchendo os requisitos necessários para a solução dos Nós, sejam eles: NE-1. Indefinição nas diretrizes da SECOM; NE-2. Baixa capacidade da equipe da SECOM operacionalizar ações com os pobres; ou NE-3. Governo afastado dos Movimentos Sociais.

Esses Nós Estratégicos servirão aos atores como fonte de estímulos para a criação de faróis (ações), para iluminar e nortear o governo nos rumos que se deseja traçar para o equacionamento do problema.

## 2.3 Análise dos nós estratégicos

Diante das ações que devem ser empreendidas, o ator declarante tem em suas mãos instrumentos que possibilitam o redirecionamento do Governo.

[...] no final das contas, é o objetivo principal de qualquer governo: atender as expectativas da população, respeitar seus interesses e direitos de cidadania, enfrentar os problemas importantes da cidade ou do país. Onde então está o problema? (COSTA, 2015, p. 3).

Um Governo que se preze deve buscar garantir o direito democrático e participativo da população, para isso ele deve ter em mão a raiz do proble-

ma ao qual possa estar atrelado, seja de origem do Estado herdado, ou por questões equivocadas de gestão; esta clareza é de suma importância para que surjam as soluções e se evitem as improvisações.

Definido o problema, o gestor deve ter como prioridade os Nós estratégicos pelos quais ele possa se guiar na solução do problema, sem descartar os outros, tendo em vista que pontuados os Nós estratégicos e se devidamente solucionados o governo será levado a patamar mais favorável administrativamente, e politicamente resolver outros que se façam também necessários. Como gestor ideologicamente personalizado, deve buscar em sua agenda particular o desejo profundo de materializar aquilo que ideologicamente carregou desde os primeiros anos de sua trajetória política, considerando que esses vêm ao encontro do direito e da cidadania, buscando tornar seu governo cada vez mais democrático e participativo.

Diante dos Nós Explicativos, identificamos três Nós Estratégicos no diagnóstico do problema com baixa aderência de participação dos membros responsáveis pela comunicação do Governo com a sociedade, especificamente com os pobres.

Com o fluxograma delineando os Nós Estratégicos, permitindo a formação de uma agenda decisória dentro de uma análise que busque o consenso dos atores sociais, chega-se à criação de condições favoráveis que permitam a interação da equipe causando viabilidade e efeitos favoráveis ao governo.

NE1 – Indefinição nas diretrizes da SECOM – deriva da falta de concepção do papel da comunicação no governo, mostrando claramente o desalinhamento da equipe de comunicação na construção de um plano de esquerda que possa nortear e redefinir as funções da Secretaria de Comunicação dentro do contexto estrutural de comunicação pública de esquerda, dos aspectos mínimos aos mais abrangentes, gerindo de forma mais contundente os rumos das políticas públicas numa gestão mais participativa.

Torna-se, então, importante pensar em instâncias de direção, para que se possa fazer do planejamento uma prática de trabalho. Trabalhar com planejamento situacional e com gestão estratégica requer algumas mudanças na forma de operar da

organização exatamente porque o desempenho de uma organização, ou seja, a qualidade de sua ação é delimitada por suas estruturas de direção (COSTA, 2013, p. 2).

A indefinição nas diretrizes da SECOM leva a pensar numa direção do que possa se fazer diante da situação, para isso o planejamento se faz necessário, as mudanças se fazem necessárias, na realidade isso medirá o desempenho do setor de comunicação, dando a ele uma qualidade que permita uma melhor fluidez nas ações.

Essa indefinição requer do gestor em sua instância de direção uma análise do planejamento na busca das soluções, para que definidas as diretrizes da SECOM haja maior desempenho da equipe, melhorando a qualidade da ação, tendo em vista definir o papel e a direção a seguir.

Com a escolha deste Nó Estratégico, diante da necessidade de se redefinir as diretrizes no setor, seja este levado à adequação, incluindo a contratação de novos profissionais especializados em comunicação pública, ajudando na soma do conjunto com as outras ações para que as atribuições da equipe sejam mais definidas e partilhadas.

A definição das diretrizes é fundamental para qualquer organização, seja ela no setor privado ou público, pois ela será o aporte nas ações e soluções condizentes ao problema; qualquer indefinição conduzirá ao caos a relação do governo com a classe mais pobre do município, as barreiras provocarão transtornos paulatinamente, com perdas políticas e até mesmo financeiras; quando alguns investimentos na área das políticas públicas não atingirem o alvo, deixarão de ser interessantes para a população pobre, que por falta de diálogo com o governo, não se sintam contemplados pelo mesmo.

Para que haja de fato a definição nas diretrizes da SECOM será necessário que se estabeleça uma nova cultura organizacional que busque a real fundamentação da comunicação entre todos os atores envolvidos, seja internamente ou externamente, buscando evitar os erros recorrentes por causa da falta de planejamento estratégico que redefina as diretrizes da comunicação no âmbito do governo municipal.

NE2 – Baixa capacidade da equipe da SECOM operacionalizar ações com os pobres – deriva de um Governo de esquerda que não prioriza a

formação de uma equipe técnica que possibilite o comando operacional da comunicação de forma mais participativa, seja por falta de quadros especializados na área pública, ou pela ausência de cursos que permitam a habilitação dos servidores em disposição, necessitando uma análise na elaboração das discussões junto ao governo para implantação das políticas estruturais direcionadas às mudanças operacionais necessárias na comunicação, permitindo maior receptividade com a classe pobre do município.

A gerência por operações exige a implantação de um sistema ágil e significativo de acompanhamento descentralizado do andamento das operações e ações, a fim de que os problemas de execução e de eficácia direcional das operações resolvam-se descentralizadamente (CECÍLIO, 1999, p. 12).

Um dos maiores entraves na operacionalização das ações é a centralização; isso é muito comum no setor público, onde o gestor deseja mostrar poder sobre a máquina administrativa, emperrando o sistema administrativo, retirando qualquer possibilidade de iniciativa do servidor público, dificultando a operacionalização das ações na eficiência e eficácia dos resultados.

Requer do Governo uma descentralização das ações que traga excelentes resultados na aplicação de novos instrumentos que irão fortalecer o desempenho no setor de comunicação, aproximando mais dos resultados desejados na solução do problema.

Essa etapa inicial de capacitação... e de formulação do plano foi depois desdobrada para outros grupos, em forma de cascata, à medida que o plano ia sendo detalhado até o nível de ações (CECÍLIO, 1999, p. 7).

A operacionalidade das ações da equipe de comunicação tem que estar inserida num ambiente propício para que ela possa fluir, realizando as mudanças necessárias. A descentralização e a integração dos recursos disponíveis dentro do processo de organização predeterminam e estabelecem dentro da equipe os resultados esperados, contagiando e criando uma sinergia no grupo para efetivação das ações de forma coerente e profissional, dentro

das condições que favoreçam a capacitação e qualificação dos servidores imbuídos no processo da comunicação.

Claro que um processo dessa envergadura, seja pelo envolvimento de um grande número de pessoas, seja por significar uma revolução copernicana na cultura organizacional da administração pública haveria, como aconteceu, de encontrar muitas dificuldades e alguns desafios importantes. O que se apresenta, a seguir, é um certo inventário dessas dificuldades (CECÍLIO, 1999, p. 7).

A fundamentação da consolidação das ferramentas a serem utilizadas na operacionalidade da comunicação evitará erros que se possam atribuir à falta de comunicação do governo com a população mais pobre; a descentralização e o envolvimento de mais profissionais se farão necessárias para que haja uma nova cultura organizacional no setor, certamente algumas dificuldades serão encontradas em sua implantação, contudo, se bem delineadas, encontrarão sempre motivo para seguir em frente no processo de mudanças.

A indefinição organizacional no que tange à gestão pública dificulta a operacionalização na área da comunicação do governo e põe em risco o seu desempenho; porém, bem atribuída pode ser uma ferramenta de sucesso para novos projetos. O bom desempenho das funções de forma bem definida, na identificação de cada ator envolvido, numa boa estratégia montada, possibilita ao governo condições favoráveis na formação de uma equipe coesa, entrosada, envolvidas no contexto e nas ações, levando ao sucesso da equipe.

NE3 – Governo afastado dos Movimentos Sociais – desdobra-se de um sistema político adotado pelo governo de forma representativa, talvez pelas vertentes do Estado herdado que o conduziu a isso. Sabendo que a participação popular é vital para qualquer governo de esquerda sendo que o estudo em pauta mostra esse desafio em atuar na condução da sustentação de sua importância na comunicabilidade do Governo com a classe mais pobre, haja a vista que as maiorias de suas lideranças atuantes estão inseri-

das nos Movimentos sociais.

O afastamento dos Movimentos sociais tira do Governo qualquer possibilidade de evolução democrática, tira também o direito de seus atores de exercerem a cidadania, de serem protagonistas do seu destino.

O Governo, equivocadamente, dentro da visão do Estado herdado de forma representativa, revela sua relação com a sociedade através das políticas públicas numa visão unilateral, não respondendo os anseios da classe, motivo pelo qual os Movimentos sociais querem estar inseridos no processo de decisão.

Muitos governos de esquerda não incorporaram o lema de avançar como governo de esquerda, porque não se prepararam para isso, nem buscaram chegar à raiz da questão. O afastamento do Governo de esquerda dos Movimentos sociais é muito comum quando estes gestores não se encontram preparados e alicerçados ideologicamente, podem até ter boa vontade, mas não têm como aumentar essa participação, nem formas de conduzir o processo de forma democrática; sem conhecimento pouco se alcançará resultados que permitam tornar o governo realmente participativo.

Esse processo histórico, no jeito petista de governar, tem de ser sempre aprofundado, de forma que faça parte do dia a dia na vida gestora dos Governos de esquerda, em conjunto com a participação dos Movimentos sociais e populações em geral, juntas são sinônimas de cidadania, liberdade e democracia participativa.

Como manter a soberania popular? Ou, como controlar e diminuir as formas de delegação para que se mantenha a soberania popular? Esta questão continua atual, desafiando-nos (PONT, 2006, p. 7).

Será sem dúvida o grande foco desafiador manter e buscar a soberania popular, tentando de certa forma conduzir a relação num processo de comunicabilidade que garanta a soberania da população no processo de decisão. O desafio sempre se fará presente, pois os interesses predominantes em cada classe ou em cada indivíduo são diferentes, mas nada ultrapassa a igualdade de uma decisão coletiva e participativa; nessa questão os Movimentos sociais têm um papel significativo no fortalecimento da cidadania e da democracia participativa.

## **3. Planejamento detalhado das situações**

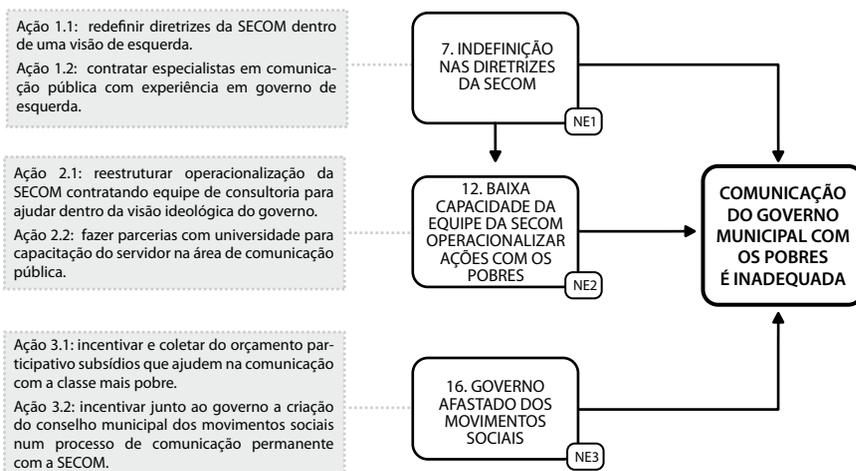
### **3.1 Situação do problema**

Considerando a necessidade de se criar operacionalidade na comunicação entre o Governo de esquerda com os pobres, num processo de democratização nas suas relações, será necessário que se incremente e amplie a participação popular declarando ao governo o enfrentamento do problema por meio da utilização da M.D.P; da M.E.P. e da M.A.P. – em suas aplicações na busca da solução do problema encontrado é explicitado por meio da árvore do problema com o detalhamento das ações pertinentes ao caso.

Diante da NE-1. Indefinição nas diretrizes da SECOM; NE-2. Baixa capacidade da equipe da SECOM operacionalizar as ações com os pobres; NE-3. Governo afastado dos Movimentos Sociais; surge a necessidade da criação de um novo ciclo de ações governamentais necessárias para o bom andamento das relações entre os atores envolvidos, necessitando de uma ação direta com esses atores para que ocorram as mudanças almejadas.

Nessa nova visão vinda dos setores que harmoniosamente se integram à agenda decisória do governo dentro do aporte analítico de uma gestão participativa e democrática, os atores sociais envolvidos devem buscar um redirecionando e equilíbrio das forças existentes, de forma que viabilize o projeto de renovação e de reformas estruturais definindo o papel de cada ator social dentro do fluxo operacional da comunicação servindo como modelo a todas as secretarias e setores inerentes ao governo que por sua vez devam estar inseridos no processo permanente de comunicação do Governo, haja vista a comunicação do governo ser intersetorial, se faz necessária a busca permanentemente dessa comunicação entre os demais setores do Governo podendo ser instaladas ações conjuntas focadas na promoção das ações governamentais.

## 3.2 Árvore do problema



Nó Estratégico	Ações
NE 1 - Indefinição nas diretrizes da Secom	A 1.1 - Redefinir diretrizes da Secom dentro de uma visão de esquerda. A 1.2 - Contratar especialistas em comunicação pública com experiência em governo de esquerda.
NE 2 - Baixa capacidade da equipe da Secom operacionalizar ações com os pobres.	A 2.1 - Reestruturar a operacionalização da Secom, contratando equipe de consultoria para ajudar dentro da visão ideológica do governo. A 2.2 - Fazer parceria com universidades para capacitação do servidor na área de comunicação pública.
NE 3 - Governo afastado dos Movimentos Sociais	A 3.1 - Incentivar e coletar do Orçamento Participativo subsídios que ajudem na comunicação com a classe mais pobre. A 3.2 - Incentivar junto ao Governo a criação do Conselho Municipal dos Movimentos Sociais, num processo de comunicação permanente com a Secom.

## 4. Painéis de detalhamento das ações propostas para equacionar os nós estratégicos

### NE 1 – Indefinição das diretrizes da SECOM

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 - Redefinir diretrizes da Secom dentro de uma visão de esquerda	1.1.1 - Elaborar regulamentação dos trabalhos da Secretaria de Comunicação e agências contratadas dentro do perfil de esquerda.	Organizacional Econômico Pessoal Cognitivo	4 meses	Prefeito Municipal Secretario Municipal de Comunicação
A 1.2 - Contratar especialistas em comunicação pública com experiência em governo de esquerda	1.1.2 - Promover cursos de especializações na área de comunicação pública em parceria com universidades.	Organizacional Econômico Pessoal	12 meses	Secretario Municipal de Comunicação

## NE 2 – Baixa capacidade da equipe da SECOM operacionalizar ações com os pobres

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 - Reestruturar a operacionalização da Secom, contratando equipe de consultoria para ajudar dentro da visão ideológica do governo.	1.2.1 - Reestruturar e operacionalizar o setor de comunicação, numa linha mais de esquerda.	Organizacional Econômico Pessoal	8 meses	Prefeito Municipal Secretario Municipal de Comunicação
A 2.2 - Fazer parceria com universidades para capacitação do servidor na área de comunicação pública	1.2.2 - Incentivar e subsidiar participação de servidores no curso de especialização.	Organizacional Econômico Pessoal	5 meses	Prefeito Municipal Secretario Municipal de Comunicação

## NE 3 – Governo afastado dos movimentos sociais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 - Incentivar e coletar do Orçamento Participativo subsídios que ajudem na comunicação com a classe mais pobre	1.3.1 - Manter uma equipe coesa com os responsáveis pelo orçamento Participativo para obtenção das informações.	Organizacional Econômico Pessoal	1 mês	Secretario Municipal de Comunicação
A 3.2 - Incentivar junto ao Governo a criação do Conselho Municipal dos Movimentos Sociais, num processo de comunicação permanente com a Secom	1.2.2 - Incentivar e subsidiar a participação dos Movimentos Sociais via meios de comunicação tradicionais e alternativos.	Organizacional Econômico Pessoal	4 meses	Prefeito Municipal Secretario Municipal de Comunicação

## 5. Análise de atores

### 5.1 Atores envolvidos

#### Ação A 1.1 – Redefinir diretrizes da SECOM dentro de uma visão de esquerda

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 Prefeito Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Político	Burocracia baixa	Priorizando e apoiando a equipe	Não priorizando Reformas	Mantendo foco no problema
A.2 Secretário Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Pessoal	Burocracia média	Participando e efetivando	Não participando	Mantendo diálogo e mobilizando
A.3 Chefe de Gabinete	Pessoal	Burocracia alta	Colaborando	Não colaborando	Mantendo diálogo e mobilizando

## Ação A 1.2 – Contratar especialistas em comunicação pública com experiência em governos de esquerda

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 Prefeito Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Político	Carência de especialistas	Organizando reformas	Não executando reformas	Mantendo foco, diálogo e mobilizando
A.2 Secretário Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Pessoal	Dependência política	Participando	Não participando	Mantendo diálogo e mobilizando
A.3 Chefe de Gabinete	Sistematizado	Limitações de poder	Colaborando	Não colaborando	Mantendo diálogo e mobilizando

## Ação A 2.1 – Reestruturar a operacionalização da SECOM, contratando equipe de consultoria para ajudar dentro da visão ideológica do governo

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 Prefeito Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Político	Burocracia média	Materializando vontade política	Não concretizando vontade política	Mantendo foco no desejo político
A.2 Secretário Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Pessoal	Dependência política	Participando	Não participando	Mantendo diálogo e mobilizando
A.3 Chefe de Gabinete	Organizacional Sistematizado	Limitações de poder	Participando	Não participando	Mantendo diálogo e mobilizando

## Ação A 2.2 – Fazer parceria com universidades para capacitação do servidor na área de comunicação pública

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 Prefeito Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Político	Não tem	Materializando vontade política	Não concretizando vontade política	Mantendo foco no desejo político
A.2 Secretário Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Pessoal	Não tem	Participando	Não participando	Mantendo diálogo e mobilizando
A.3 Chefe de Gabinete	Organizacional Sistematizado	Limitações de poder	Participando	Não participando	Mantendo diálogo e mobilizando

## Ação A 3.1 – Incentivar e coletar do Orçamento Participativo subsídios que ajudem na comunicação com a classe mais pobre

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 Prefeito Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Político	Não tem	Materializando vontade política	Não concretizando vontade política	Mantendo foco no desejo político
A.2 Secretário Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Pessoal	Não tem	Participando	Não participando	Mantendo diálogo e mobilizando

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.3 Chefe de Gabinete	Organizacional Sistematizado	Limitações de poder	Participando	Não participando	Mantendo diálogo e mobilizando

### Ação A 3.2 – Incentivar junto ao Governo a criação do Conselho Municipal dos Movimentos Sociais, num processo de comunicação permanente com a SECOM

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 Prefeito Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Político	Não tem	Materializando a vontade política	Não concretizando a vontade política	Mantendo foco no desejo político
A.2 Secretário Municipal de Santarém	Organizacional Econômico e Pessoal	Não tem	Participando	Não participando	Mantendo diálogo e mobilizando
A.3 Chefe de Gabinete	Organizacional Sistematizado	Limitações de poder	Participando	Não participando	Mantendo diálogo e mobilizando

## 6. 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)?	As ações propostas poderão gerar efeitos indesejáveis caso o Orçamento Participativo não seja conduzido de forma representativa e democrática e as condições de implantação do Conselho dos Movimentos Sociais sejam desfavoráveis, ocasionando o prolongamento para sua homologação.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	No aspecto técnico a dificuldade na contratação de pessoas especializadas em comunicação pública; na longa espera pela capacitação dos servidores já contratados no setor de comunicação; questões burocráticas; processos de maturação para efetivação de parcerias com universidades e tempo para especialização dos servidores já contratados poderão retardar os efeitos desejados.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Dificuldade em mudar a visão sistêmica do governo da visão da comunicação privada (midiática), para a comunicação pública (participativa) que fomente diálogo entre todas as esferas governo e sociedade. Importante o gestor motivar permanentemente seus assessores quanto à importância da mudança de mentalidade e de atitudes, para que a comunicação esteja imbuída de diálogo.
4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim! Com contingenciamento de algumas despesas direcionadas para a grande mídia.
5. De forma geral a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim!

## 7. Considerações finais

As diversas manifestações dos atores sociais entenderem que a “Comunicação do Governo Municipal com os pobres é inadequada”, ainda que brando, conflitou interesses políticos do Conselho Político do Governo Municipal, órgão responsável conforme acordo político entre partidos coligados, que tem como fórum o poder de discussão sobre temas relevantes

ao governo e de opinião sobre os seus rumos, dirimido em suas reuniões mensais, detectado o problema dentro de uma avaliação política com ações pertinentes ao caso, logra a perspectiva de uma boa avaliação perante a opinião pública diante das boas obras realizadas pelo governo, de forma que desta análise e da busca através da utilização dos instrumentos metodológicos como subsídios que ajudem na operacionalização do governo na forma mais democrática e participativa com um maior grau de comunicabilidade com a classe mais pobre do município, buscando a solução do impasse causado pelo problema.

No âmbito das estratégias de comunicação administrativa procura-se conciliar – na medida possível – as expectativas e as necessidades públicas dos utentes (bem como os valores de consumo a elas inerente), com a divulgação das características dos serviços que o município procura prestar para as satisfazer (CAMILO, 2010, p. 20).

Diante das necessidades de mudanças estruturais do Estado herdado, o governo de esquerda apresentou lacunas de indefinições na gestão da comunicação, ineficiência no trato de relações de comunicabilidade com a classe mais pobre, sendo desta forma necessárias medidas que sublimem o governo e corrijam os desajustes de comunicabilidade com a parcela mais pobre da sociedade, conciliando os desejos latentes e utentes da classe, somando aos valores de sua participação os serviços oferecidos através das políticas públicas, indo desta forma ao encontro das expectativas deles em todo o processo decisório possibilitando a formação da agenda decisória em consonância aos anseios popular.

Dentro do âmbito deste estudo, mediante a participação efetiva do ator que declara o problema e a tenacidade em concretizar as soluções para o equacionamento delas, se mostra necessário o empoderamento de suas decisões juntos a toda equipe de governo.

O conceito chave que está subjacente à comunicação político-administrativa e o da “interação”; como estimular a participação? Como envolver a população na defesa dos seus interesses?

Como conseguir a sua participação na resolução de problemas?” (CAMILO, 2010, p. 21).

Toda análise inerente ao processo da elaboração e execução para a solução do problema, deve ser gerido num ambiente democrático que permita a criação de um cenário também democrático junto à classe mais pobre, possibilitando de certa forma neutralizar animosidade entre governo e pobres, eliminando a correlação de forças gerada pela falta de comunicação, num campo de participação, onde atores sociais estimulem a participação popular, antes envolvida no mantra de meros espectadores.

Diante deste processo, capaz de explicitar de forma mais clara a relação governo e pobres, será possível elucidar aos assessores através da conscientização, do empoderamento e da capacitação, um poder de convencimento que permita a transformação das relações estruturais que envolva todo o sistema de comunicação a ser utilizado no governo para a solução do problema.

A comunicação político-municipal constitui um domínio de intervenção semelhante ao da comunicação político-administrativa, ... comunica-se não só para informar, mas também para estimular uma participação pública (CAMILO, 2010, p. 22).

Na forma participativa, o modo operante do governo fará com que a classe mais pobre se sinta parte no processo de elaboração das políticas públicas numa estrutura que permita que a comunicação flua na forma de diálogo e com participação popular; buscando desta forma condições do governo engendrar uma comunicação de via dupla, onde o diálogo faça parte do dia a dia do governo, não servindo apenas para informar os feitos das políticas públicas, mas também como fonte de estímulo e participação da população mais pobre, a mais afetada e mais carente das políticas públicas e do exercício de sua cidadania em favor da democracia participativa. Diante da resolução e da solução do problema detectado, o governo constrói uma intervenção de forma participativa, criando uma nova comunicabilidade com a classe mais pobre e um novo estímulo na participação popular.

## Referências

- CAMILO, Eduardo. *Ensaio de comunicação estratégica*, LabComBook - Serviços Gráficos da Universidade da Beira Interior – Covilhã: 2002. Disponível em: <[www.labcom-ifp.ubi.pt/ficheiros/20101104-camilo\\_ensaios\\_2010.pdf](http://www.labcom-ifp.ubi.pt/ficheiros/20101104-camilo_ensaios_2010.pdf)>. Acesso em: jun. 2016.
- CECÍLIO, Luiz Carlos. *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência da Prefeitura Municipal de Curitiba*. Brasília: ENAP, 1999.
- CORREIA, João Carlos. *Comunicação e Poder*. Serviços Gráficos da Universidade da Beira Interior – Covilhã: 2002. Disponível em:<[www.labcom-ifp.ubi.pt/ficheiro/correia\\_comunicacao\\_poder.pdf](http://www.labcom-ifp.ubi.pt/ficheiro/correia_comunicacao_poder.pdf)>. Acesso em: jun. 2016.
- COSTA, Greiner. Avaliação governamental e opinião pública. In: COSTA, Greiner. *Comunicação e gestão pública*. Campinas: Atomo & Alínea, 2015
- \_\_\_\_\_. Estrutura de Governo para a Gestão Estratégica. In: COSTA, G. e DAGNINO, R. (Orgs.). *Gestão estratégica em políticas públicas*. 2a. ed. Campinas: Átomo & Alínea, 2013.
- DAGNINO, R; THOMAS, H; COSTA, G; GOMES, E. *Metodologia de análises políticas públicas*. Gestão Estratégica de Políticas Públicas – GEPP da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 2014/2015.
- DAGNINO, Renato. *Gestão estratégica pública: instrumentos metodológico-operacionais*. GAPI. Campinas: UNICAMP, 2015.
- DAGNINO, Renato. Metodologia de Análise de Políticas. In: *Gestão estratégica pública: instrumentos metodológico-operacionais*. GAPI. Campinas: UNICAMP, 2015, p. 50 - 82.
- PONT, Raul. Democracia participativa e o poder local. In: PONT, Raul. *Gestão pública e democracia participativa*. Disponível em: <<http://www.raulpont.com.br/upload/publicacoes/281.pdf>>. Acesso em: jun. 2016.
- SOUZA, Ubiratan. Gestão pública e participação popular: proposta para um orçamento participativo municipal. In: PONT, Raul. *Gestão pública e democracia participativa*. Disponível em: <<http://www.raulpont.com.br/upload/publicacoes/281.pdf>>. Acesso em: jun. 2016.



## **CAPÍTULO VI**

### **DESVALORIZAÇÃO DA PROFISSÃO DE ARTESÃO PELA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**



Cristiano de Lima  
Elsi Vaz Landim  
Maria Berenice Vaz Landim  
Rene Munaro  
Vilmar Oliveira  
Orientadora: Marinalva Murça

## **1. Apresentação da situação problema**

### **1.1 Contextualização histórica e conceituação**

O artesanato na qualidade de atividade caracterizada como resultado de trabalho predominantemente manual teve seu início na pré-história, quando os homens das cavernas, quando esses indivíduos utilizavam elementos da natureza para produzir instrumentos utilizados em seu dia a dia, uma vez que nesse período não existiam máquinas como temos hoje.

Ao longo dos séculos o homem foi desenvolvendo manualmente ferramentas, instrumentos e obras de arte que foram incorporadas ao seu cotidiano e aos quais era atribuído um valor para além do material. Essa atividade de trabalho manual, hoje denominada artesanato, era muito valorizada até o contexto histórico que antecedeu a revolução industrial. A partir dela, o processo de produção em série fez com que os produtos produzidos manualmente fossem gradualmente substituídos por produtos fabricados em série.

No Brasil, as pequenas comunidades que se desenvolveram ao longo dos rios entre o final do séc. XVIII e o início do séc. XX foram descobrindo formas de sobrevivência a partir da matéria-prima que as margens dos rios lhes forneciam e foram dando forma e corpo ao barro, que passou a ser

utilizado para produzir potes, panelas, colchas e tantos outros utensílios. Neste trabalho adotamos o conceito de artesanato proposto pelo IBGE (2007), segundo o qual o artesanato pode ser definido como “atividade produtiva caracterizada como trabalho preponderantemente manual, realizada por artesão cujo conhecimento e modos de fazer estão enraizados no cotidiano das comunidades”.

De acordo com Martins (1973), o artesanato assinala um avanço cultural e só apareceu como consequência da divisão de campo ocupacional no período histórico em que a precisão de meios de subsistência e os hábitos de vida em sociedade passaram a exigir maior produção de bens. Dentro dessa perspectiva é relevante destacar o conceito de arte que, segundo Martins (1973), pode representar tanto uma forma de produção, quando se desenvolve na procura do útil, quanto uma forma de expressão, quando se desenvolve na procura do belo. A arte possui um grande poder de levar representatividade aos diferentes sujeitos sociais.

## **1.2 Importância cultural, econômica e social**

Com características peculiares, o artesanato brasileiro é referência cultural para nossa população. Exemplo disso pode ser observado na constatação de que a maioria dos brasileiros reconhece se sentir representado pelo artesanato produzido no Brasil. Com suas diferentes formas, cores e variedades ele dá um significado à arte popular. As diferentes manifestações culturais produzidas pelo artesanato não só dão significado à cultura popular brasileira, como são elementos reflexivos da própria cultura. Por meio do artesanato é possível conhecer uma região, seu povo, seus modos de vida, suas lutas políticas, costumes e tradições.

Por meio do artesanato diversas famílias em situação de vulnerabilidade social complementam suas rendas. Trata-se de uma forma de sustento para uma parcela significativa das famílias mineiras em diversas comunidades, principalmente nas cidades de pequeno porte, e com renda per capita baixa. Exemplo disso pode ser encontrado no Vale do Jequitinhonha, mesorregião do estado de Minas localizada no nordeste do estado. Trata-se de uma região reconhecida pelos seus baixos indicadores sociais e por possuir sub-regiões com características fitofisionômicas semelhantes às do sertão nordestino. O

artesanato do Vale do Jequitinhonha é fonte de renda para inúmeros artesãos; por meio dele o Brasil foi honrado com o prêmio Unesco de Artesanato pelas bonecas de cerâmica da artesã Isabel Mendes da Cunha – suas peças concorreram com peças do Caribe e da América Latina.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (2010), o artesanato brasileiro representa uma grande e significativa fatia do PIB no país e emprega um grande contingente de trabalhadores no Brasil. São cerca de 8,5 milhões de pessoas; desse total, 87% são mulheres que aprenderam o ofício com suas avós e mães. A pesquisa do Ministério nos lembra ainda que o montante movimentado pelo artesanato representa 2,8% do PIB do país, movimentando cerca de 28 bilhões de reais, índices que equivalem ao movimentado por grandes indústrias no Brasil, como o da indústria automobilística e superior ao movimentado pela indústria da moda, dentre outras. A chamada economia criativa pela Unesco (criação, produção, e comercialização de conteúdos que são intangíveis e culturais em sua natureza) passa a ter significado econômico e cultural.

O Artesanato brasileiro precisa ser considerado como um setor estratégico para a potencialização da economia criativa, pois além de considerado fator de geração de renda tem significados simbólicos para nossa população. Como exemplo disso, podemos citar os artesanatos produzidos pelo mestre Vitalino Pereira, de Pernambuco, que propiciou que seu Estado se tornasse reconhecido no Brasil e no mundo. Quem vê uma peça produzida por esse mestre consegue fazer todo um estudo sociológico do lugar onde ele viveu. Assim também podemos fazê-lo da já referida Isabel Mendes Campos, do Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais, que caracteriza no seu artesanato as noivas, as mulheres lavadeiras, as donas de casa, espelho de uma região sofrida que vê no casamento um lindo conto de fadas; ou ainda a arte do Mestre Ulisses Mendes que retrata o cotidiano da pequena cidade rural onde vive: Itinga - MG, do sofrimento do povo retratado pelo “cristo crucificado”. Da mesma forma, o artesanato produzido no Vale do Jequitinhonha retrata a história do lugar. Pode-se dizer que estudar o artesanato de um determinado povoado ou região nos dá uma visão antropológica do povoado onde ele é produzido. Essa premissa é válida para todo o território brasileiro.

O Artesanato é simbólico, propicia a admiração por quem o vê, permite que os sentidos em relação à arte se misturem com a realidade presente ou passada, nos faz sonhar e provoca-nos reflexões sobre a pobreza, a riqueza, as desigualdades ou simplesmente nos permite contemplar o belo, além de propiciar que uma determinada cidade seja visitada em função da beleza que uma peça de artesanato propicia, gerando lucro para toda uma rede que circunda o fazer artístico como restaurantes, hotéis, bares e ao próprio artesão. Minas Gerais é um estado que se destaca na produção de artesanato. Dornelles (2015) resume a relação entre o estado de Minas e o artesanato “Minas Gerais é o estado onde se encontra o artesanato em sua maior diversidade e variedade. Destacam-se na produção da cerâmica, pela criatividade e esmero técnico, os artesões do Vale do Jequitinhonha e os do Norte de Minas, sobretudo os de Montes Claros, Janaúba e Januária, podendo também ser encontrados em outras áreas do estado”.

Em relatório governamental da Superintendência de Artesanato, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, aponta que “Em Minas Gerais, estima-se que existam 500 mil artesãos (IBGE,1999), o estado é responsável por 60% das exportações nacionais (Apex Brasil,2006), sendo que, 10% dos 30 bilhões comercializados no país é referente à venda do artesanato mineiro (MDIC,2006)”.

### **1.3 Políticas públicas do artesanato desenvolvidas no Estado de Minas Gerais**

Embora o artesanato tenha uma grande importância econômica para o Estado de Minas, somente em 2003, através da lei delegada nº 57, subordinada à Subsecretaria de Indústria, Comércio e Serviços da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico regulamentada pelo decreto nº43232, de 27/03/2003, subseção III, é que começa a ser organizado o setor como política pública. Criou-se uma superintendência, com duas diretorias: Diretoria de Desenvolvimento do Artesanato e Diretoria de Promoção e Comercialização do Artesanato. Entretanto, as nossas pesquisas indicam que as políticas dessas diretorias são promovidas em sistema de parceria, ou seja, não existe um programa de

execução direta que busque reforçar o reconhecimento profissional do artesão e da artesã no estado.

O Estado de Minas Gerais tem uma política tímida em relação ao artesanato, com apenas uma superintendência para atender todo o Estado, que baseia suas ações em parceiras, ora com o próprio Governo do Estado, ora com o Governo Federal e ONGs particulares. Dentre as instituições parceiras, destacamos:

Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas – Idene: O Idene é subordinado à Sedonor – Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais. O objetivo do Idene é fortalecer a gestão participativa por meio do fortalecimento das “lideranças” do setor do artesanato. No entanto, não encontramos nenhuma ação real que exemplificasse o desenvolvimento desse trabalho na prática, pois constatamos que o trabalho do Idene se resume em levar as associações de artesãos para feiras de artesanato (a nível estadual e nacional);

Secretaria de Estado de Cultura – Centro de Arte Popular da Cemig: Espaço destinado à exposição permanente ou provisória do artesanato de Minas Gerais sob a gestão da Superintendência de Museus e Artes Visuais da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, integrado ao Circuito Cultural da Praça da Liberdade. O Espaço é importante na perspectiva da divulgação e preservação do artesanato mineiro. Guarda um importante acervo do artesanato mineiro, tais como obras de GTO, Artur Pereira, Zefa, Zezinha, Placedina, Ulisses Pereira, Isabel Mendes e Noemiza;

Centro de Artesanato Mineiro (Ceart - MG) – Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público): é um centro de comercialização do produto artesanal. Com localização privilegiada no Palácio das Artes. Tem no seu acervo cerca de 700 expositores, sendo um local de venda importante para o setor do artesanato. O Governo do Estado atua com o Ceart através de convênio e cessão do espaço no palácio das artes;

Sebrae - MG – Presta serviços de atendimento aos artesãos priorizando a divulgação dos produtos do artesão e promovendo algumas feiras;

Governo Federal – Sistema de informações cadastrais do Artesanato Brasileiro (Sicab) – busca inscrever o artesão brasileiro num cadastro nacional, que permite a confecção de relatórios consolidados;

Há também uma série de parcerias anunciadas pela Superintendência do Artesanato, tais como Instituto Centro de Capacitação e Apoio ao Empreendedor Iccape (Privado) – que capacita os artesãos buscando conceder um selo de produção da atividade artesanal e qualificar o artesão para acessar o mercado internacional.

Constatamos que tanto nas parcerias apresentadas quanto na atuação direta do Governo do Estado não se evidencia a busca pelo fortalecimento da profissionalização e valorização do Artesão. As ações se resumem em: levantamento de dados, busca por reconhecimento e inserção no mercado internacional; exposição do artesanato em feiras; terceirização da venda dos produtos e comemoração do Dia do Artesão. Isso pode ser observado em um trecho de um documento emitido pela superintendência em 2014: “Em paralelo trabalhamos com a promoção do artesanato através da participação em eventos nacionais e internacionais de comercialização e exposição dos produtos mineiros”. Observamos que nem o documento nem as descrições das finalidades das parcerias mencionam, ou priorizam a organização da categoria como ação realizada ou a realizar.

## **1.4 Problematização da temática**

De acordo com os dados apresentados nas seções anteriores, é possível constatar que embora o artesanato seja bastante significativo para o estado de Minas as políticas públicas para esse segmento são extremamente fracas e não valorizam a profissão dos artesãos e artesãs, tendo ações pulverizadas que pouco contribuem para a valorização da profissão de forma concreta. Diante disso, torna-se evidente a necessidade de uma mediação para que o governo do Estado implante políticas públicas para potencializar o setor e fazer com que o segmento consiga obter maior resultado na área de produção e qualidade do artesanato, entendendo o seu significado e principalmente o resultado financeiro que ele pode trazer aos artesãos. É necessário potencializar esse segmento entendendo o seu papel social e comercial na geração de trabalho e renda, e principalmente agindo em todas as suas etapas, que além das características artísticas também passam pela produção, distribuição e comercialização. Entendemos que ao discutir esse tema estaremos contri-

buindo para a orientação de políticas públicas que levem em consideração o interesse dos menos favorecidos, que tem poucos defensores no aparelho do Estado, fazendo com que a reflexão possa potencializar a discussão sobre o tema e provocar uma ação do estado a favor desses sujeitos. Advém ainda o fato de que ao colocar o tema em voga estamos caminhando para provocar rupturas no estado herdado, indicando um caminho de criação efetiva de políticas públicas voltadas para os interesses da população e não apenas a atender a interesses individuais ou de pequenos grupos. O grupo trabalha com o problema da falta de reconhecimento da importância do profissional Artesão para o desenvolvimento econômico e cultural no estado de Minas Gerais e, por consequência, a desvalorização da profissão.

A gestão pública estadual, neste caso, necessitaria ser convencida, talvez pelos próprios artesãos, que tanto a profissão quanto seus produtos podem ser alternativas para um desenvolvimento econômico e cultural através da implantação de políticas de fomento que apoiem as práticas artesãs de forma regionalizada e descentralizada. Os resultados esperados vão desde a facilitação da comercialização dos produtos artesanais por meio do incentivo por microcrédito até a simples ocupação de espaços ociosos pelos profissionais da área. Dessa forma, esses profissionais poderão exercer seu ofício e sentirem-se incluídos como cidadãos de direito.

Destacamos que dentro da problemática apresentada aqui, reconhecemos que a falta de políticas públicas adequadas para o setor não é o único problema, uma vez que o artesão também precisa se conscientizar a respeito da necessidade de enfrentamento e busca por soluções para a questão. Partiremos de uma situação hipotética na qual a gestão pública se compromete com o diálogo e com o fomento à cultura.

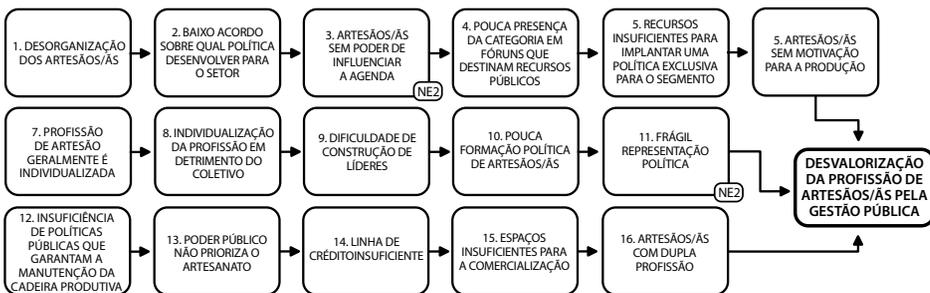
Partindo da premissa de que o governo está aberto ao diálogo e se mostra parceiro para equacionar o problema, passaríamos então a receber a agenda da categoria e levá-la a fundo em um conjunto de secretarias dando conta da efetivação de algumas políticas com o objetivo final da valorização da profissão do artesão. Teríamos então uma avaliação positiva, uma vez que o governo estaria se comprometendo com o trabalhador que constrói e expressa sua cultura através da profissão, que a comercializa em pontos estratégicos

gerando trabalho e renda, desenvolvimento e reconhecimento da importância do artesanato no estado. Essa iniciativa marcará positivamente a gestão pública, que receberá um reconhecimento favorável da sociedade uma vez que foi a própria gestão que propôs a agenda após ter identificado a demanda da categoria. Isso chamará a atenção para a referida gestão por ter assumido algo que até então não havia sido priorizado por governos anteriores. Paralelamente, o artesão: resolve suas necessidades; vislumbra um novo caminho para a organização, conhecimento e capacitações; se obriga a organizar-se em associações para melhor dialogar com o governo e sociedade e assim acaba por equacionar definitivamente o problema inicial.

A opinião pública passa a ver a profissão do artesão não mais como excluída, mas como uma tarefa útil e valorizada na sociedade por sua capacidade de fomentar o desenvolvimento cultural do estado e a geração do trabalho e renda.

## 2. Fluxograma

Ator: Artesão de Minas Gerais



## 3. Análise dos nós estratégicos

O trabalho do artesão e da artesã é, pela própria natureza, individualizado, pois exige concentração e cada artesão assina a sua peça. Primeiro colhe-se a matéria-prima que se pretende desenvolver como artesanato, depois há um isolamento próprio para que a arte possa ser desenvolvida, pensada e construída de forma que agrade os olhos e apaixone o comprador. Essa construção individualizada por si só já torna difícil a organização

de uma categoria. No Estado de Minas Gerais, as diversas associações de artesãos são de cunho da municipalidade e preocupam-se muito em defender apenas que as prefeituras locais consigam meio de transporte para as feiras que acontecem no país.

Como não há uma organização social da categoria no Estado com maior força e que tenha influência em todas as regiões do Estado, os artesãos detêm pouco poder para influenciar uma agenda que provoque os agentes políticos à construção de uma política pública que possa beneficiar toda categoria. Na maioria das vezes, os agentes públicos que procuram as associações caminham por atender uma demanda extremamente individualizada ou por associação, e não a necessidade de uma categoria, até porque não existe essa demanda coletiva apresentada ao poder público. Ao não ter uma demanda coletiva apresenta, uma pauta coletiva que possa ser apresentada aos representantes do poder público, fica deficitária a atuação do Estado para implantar uma política que atenda todo o segmento.

Dessa forma, a sobrevivência dos Artesãos(ãs) apenas por meio do artesanato torna-se difícil, pois não conseguem recursos do Estado para financiamento, para participação em feiras, para expor e vender os seus produtos, levando os mesmos a procurar uma segunda profissão que possa ajudar no sustento da família.

Como a categoria não tem o Estado como seu avaliador, a segunda profissão acaba sendo necessária para que cada artesão utilize o campo, a faxina, a sala de aula, e inúmeros outros caminhos como forma de garantir o sustento diário da família.

A busca por representação política parlamentar identificada com a categoria passa a ser uma causa da desvalorização da profissão por parte da gestão pública, uma vez que não há quem defenda os interesses do setor. Formar e eleger seus representantes passa a ser estratégico, mesmo que em médio e longo prazo este problema seja trabalhado.

NE1 - Quanto ao Nó estratégico um (1), entendemos que com a organização da categoria por meio de uma associação corporativa em âmbito estadual, com a organização e realização de Fóruns de participação e discussão relativos aos temas da categoria e sua organização de uma política

de comunicação clara terá a profissão uma melhor organização culminando em sua valorização.

NE2 - No que diz respeito ao Nó Estratégico dois (2), sugerimos a participação da categoria em fóruns governamentais como conferências, planos plurianuais de políticas e todos os outros relativos à categoria, bem como criar mecanismos de divulgação que mostrem ao poder público a importância do setor na geração de trabalho e renda.

NE3 - Por fim, o Nó Estratégico três (3) espera como ações a partir da resolutividade desta situação-problema, buscar melhorar a representatividade política no parlamento e em organizações de trabalhadores, bem como politizar o problema através da formação política permanente da sua categoria.

## 4. Árvore do problema

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Desorganização dos Artesãos(ãs)	A1 - Organização da categoria através de uma associação estadual;	R1 - com a organização da categoria em uma associação estadual os artesãos passarão a ter uma agenda unificada fazendo com que possam dialogar com o Estado e os artesãos em busca de soluções para o problema;
	A2 - Organização de fóruns para discussão de temas da categoria;	R2 - Através da organização de fóruns de debate e de encontros, a categoria passará a discutir o problema e encaminhar soluções conjuntas;
	A3 - Organizar uma política de comunicação.	R 3 - Com a política de comunicação encaminhada, os artesãos(ãs) terão uma ferramenta de diálogo com a sociedade para construir a imagem da profissão e por consequência sua valorização.
NE 2 - Artesãos(ãs) sem poder de influenciar a agenda	A1 - Participação massiva em fóruns institucionais (PPA, PPAG, LOA etc.);	R1 - Com a participação organizada em fóruns institucionais, prevemos a conquista de uma respeitabilidade pela sociedade e o poder público fazendo com que a profissão possa ser reconhecida e valorizada;
	A2 - Criar mecanismos de divulgação que mostrem a importância do setor na geração do trabalho e renda;	R2 - o Estado, sabedor de que o artesanato gera emprego e renda, atrai o turismo e desenvolve o próprio Estado, passará a apoiar e valorizar a profissão;
	A3 - Defender a criação de um dia estadual do artesão para fortalecer a identidade visual do setor.	R 3 - O "dia do artesão" será motivo não só de reconhecimento da categoria mas também de reflexões e avaliações sobre os avanços e desafios da categoria para o futuro.
NE 3 - Frágil representação política	A1 - Buscar apoio parlamentar que incorpore a luta da categoria;	R1 - Com a parceria do parlamento estadual a categoria terá o apoio em projetos de lei que vislumbrem as garantias para o desenvolvimento da profissão;
	A2 - Eleger parlamentares oriundos do próprio setor;	R2 - Eleger parlamentares com total compromisso com a categoria;
	A3 - Organizar a participação da categoria em fóruns de trabalhadores/organizações para inserção nas lutas gerais da pauta dos artesãos.	R 3 - Estando organizados nestes fóruns de trabalhadores e com o Estado já incentivando o trabalho da categoria, os artesãos passam a se dedicar exclusivamente ao trabalho artesanal.

## 5. Plano de ação

### NE 1 – Desorganização dos Artesãos(ãs)

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
1.1 - Organização da categoria através de uma associação estadual	1.1.1 - Reunir um coletivo de artesãos dispostos à construção da entidade.	Aparelho telefônico, Material impresso, Locação de espaço amplo para o encontro, Sonorização e acomodações.	Um mês	Artesãos declarantes do problema.
	1.1.2 - Eleger uma direção da entidade.	Não se aplica.	Um mês	Coletivo de artesãos.
	1.1.3 - Criar uma sede para a associação.	Locação de uma sala mobiliada e equipada com telefone.	Dois meses	Direção da associação estadual.
	1.1.4 - Criar política financeira autossustentável.	Confecção de carnês, ou de boletos bancários.	Entre dois e doze meses	Direção da associação estadual.
1.2 - Organização de fóruns para discussão de temas da categoria.	1.2.1 - Criar o 1º Seminário estadual de artesãos independentes	Locação de espaço físico para 300 pessoas; sonorização e matérias de divulgação.	De três a cinco meses	Direção da associação estadual.
1.3 - Organização uma política de comunicação	1.3.1 - Instituir um informativo impresso para divulgação das ações da categoria.	Contratação de empresa especializada no setor.	De seis a doze meses.	Direção da associação estadual.
	1.3.2 - Criar e alimentar espaços nas redes sociais e nas mídias virtuais para divulgar as ações da categoria.	Equipamentos de informática.	De dois e seis meses	Direção da associação estadual.

### NE 2 – Artesãos(ãs) sem poder de influenciar a agenda

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
2.1 - Participação massiva em fóruns institucionais (PPA, PPAG, LOA etc.).	2.1.1 - Formar um cadastro estadual de artesão.	Ligações telefônicas às prefeituras e artesãos independentes; Planilhamento dos dados.	De dois a seis meses	Direção da associação estadual.
	2.1.2 - Mobilização para os encontros.	Telefone e redes sociais	De dois a doze meses	Direção da associação estadual.
2.2 - Criar mecanismos de divulgação que mostra a importância do setor na geração do trabalho e renda.	2.2.1 - Apresentação de informativos nas redes sociais, com dados e números que demonstram o quanto é importante a função social do artesão no estado de MG.	Pesquisa e exposição dos dados.	De seis a doze meses	Direção da associação estadual.
2.3 - Defender a criação de um dia estadual do artesão para fortalecer a identidade visual do setor.	2.3.1 - Propor ao parlamento mineiro a criação do dia do artesão, promovendo debates e fortalecendo a identidade da categoria.	Não se aplica	De seis a doze meses	Direção da associação estadual. Frente parlamentar em defesa do artesão.

## NE 3 – Frágil representação política

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
3.1 - Buscar apoio parlamentar que incorpore a luta da categoria.	3.1.1 - Propor ao parlamento estadual a criação de uma frente parlamentar em defesa do artesanato mineiro.	Não se aplica	De três a seis meses	Direção da associação estadual.
3.2 - Buscar eleger parlamentares oriundos do próprio setor.	3.2.1 - Construir líderes que conheçam as demandas e as defendam.	Capacitações permanentes	De dois a doze meses	Todos os artesãos envolvidos.
	3.2.2 - Apresentar e indicar nomes às disputas eleitorais com compromisso com a categoria.	Não se aplica.	De um a quatro anos	Todos os artesãos envolvidos.

## 6. Análise de atores

### Ação 1.1 - Organização da categoria através de uma Associação estadual

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Artesãos do Estado de MG	Poder de mobilização	Falta de recursos financeiros.	Organizando de forma democrática e participativa uma associação forte.	Com disputas desnecessárias e precoces.	Não se aplica.
Opinião Pública	Disseminação da informação	Fazer chegar a proposta como uma ação que beneficie todos os cidadãos mineiros.	Fortalecer o conceito do artesanato e de que a construção da associação enriquece o Estado (do ponto de vista cultural e financeiro).	Voltando-se contra a proposta.	Uso generalizado de meios de comunicação e redes sociais.

### Ação 1.2 - Organização de fóruns para discussão de temas da categoria

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Direção da Associação de artesãos do estado já constituída.	Poder de mobilização e contribuições financeiras de sócios.	Baixo poder de comunicação com o público alvo.	Construindo parcerias com órgãos governamentais.	Tentar executar seus planos sem a ajuda e apoio de outros parceiros.	Fiscalização constante.
Governo do estado	Orçamento público	Distribuição de recursos em projetos não avaliados anteriormente.	Incluir na agenda uma política de cooperação com a direção da Associação de artesãos do estado.	Deixar de receber os representantes da Associação de artesãos do estado para apresentação da demanda.	Buscar o diálogo e parcerias para a realização dos fóruns.

## Ação 2.1 - Participação massiva em fóruns Institucionais (PPA, PPAG, LOA etc.)

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Direção da Associação de artesãos do estado	Poder de mobilização e de convencimento.	Financeiras	Participar de forma ativa e organizada com plano de metas pré-estabelecido.	Participar dos fóruns de forma desorganizada.	Fiscalizar os procedimentos preliminares de ação.
Governo do estado	Organização e direcionamento destes fóruns de participação.	Não se aplica	Propor fóruns democráticos e respeitando decisões populares.	Não compartilhar decisões com os agentes populares envolvidos.	Tentando estabelecer um canal de diálogo permanente.
Sociedade civil	Opinião pública.	Indiferença com a agenda.	Participar e valorizar.	Ficar isento ou indiferente.	Reforçar conceitos e valores do artesanato mineiro.

## Ação 2.2 – Criar mecanismos de divulgação que mostrem a importância do setor na geração do trabalho e renda

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Direção da Associação de artesãos do estado.	Dados estatísticos sobre a geração de trabalho e renda através do artesanato.	Falta de equipe técnica para sistematizar os dados colhidos.	Ter concluído um plano estadual de políticas para o desenvolvimento econômico e cultural através do artesanato.	Apresentar dados insuficientes e que não convençam os outros atores da importância da categoria na sociedade.	Forçar a conclusão do Plano estadual de políticas para o desenvolvimento econômico e cultural através do artesanato.
Governo do Estado	Orçamento Público	Ausência de política específica ao setor produtivo manufaturado.	Construção de Políticas de crédito ou microcrédito; Espaços para comercialização dos produtos.	Deixar de receber a agenda dos profissionais do artesanato mineiro.	Tentando estabelecer um canal de diálogo permanente.

## Ação 3.1- Buscar apoio parlamentar que incorpore a luta da categoria

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Direção da Associação de artesãos do estado.	Alto poder de concentração e mobilização.	Identificação de parlamentares concretamente ligados à área.	Buscar o diálogo com os parlamentares, apresentando seus planos para o desenvolvimento da profissão no Estado.	Apresentar um Plano de metas fraco e sem poder de convencimento.	Acompanhar todos os procedimentos para que a apresentação seja completa e bem-sucedida.
Parlamentares (Deputados estadual, federal e Vereadores)	Possibilidade de espaços de discussão e de criação de leis em apoio à causa.	Incluir na agenda dos gabinetes uma pauta ainda sem resultados.	Somando-se ao diálogo com o poder executivo; construindo espaços de discussão e debate sobre o tema; construindo, regulamentando e aprimorando leis que favoreçam a profissão;	Usar o movimento de artesãos do estado como "massa de manobra" visando ganho político e eleitoreiro.	Identificar parlamentares comprometidos com o artesanato mineiro ou em resultados secundários como geração de trabalho e renda, por exemplo.

## Ação 3.2 - Buscar eleger parlamentares oriundos do próprio setor

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Artesãos do Estado de Minas Gerais	Influência e inserção estadual na área.	Financeiro.	Aproximando-se e defendendo as causas e bandeiras do artesanato mineiro.	Ser autossuficiente.	Convencê-los de que para alcançar o resultado é necessária uma construção coletiva.
Direção da Associação de artesãos do estado	Relação direta com um número enorme de artesãos em todo o Estado.	Vinculação partidária.	Dialogar com possíveis candidatos (as) a fim de escolher um (a) único representante para o próximo pleito.	Envolvendo-se no pleito de forma neutra.	Acompanhar suas ações em busca de líderes e possíveis representantes.

## 7. Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Não, todas as tentativas de equacionamento dos nós estratégicos visam a valorização da profissão do artesão no Estado de Minas Gerais.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	A não aceitação da agenda por parte do Poder Executivo pode gerar um grande desgaste político, podendo ainda criar conflitos e tornar efeitos negativos aos objetivos dos artesãos.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O maior ponto fraco é a organização inicial. A formação de uma entidade representativa. Sem a construção dela ou organizada de forma fragilizada, todos os próximos passos ficariam comprometidos.
4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, dentro do previsto nas ações para o equacionamento do problema os recursos foram pensados de forma sustentável.
5. De forma geral a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim, totalmente viável. Elaboramos os planos com vista nas ações; o grupo avalia que outras ações poderiam colaborar com o êxito da resolução do problema, no entanto, com o plano executado de forma comprometida as ações previstas darão conta para a resolução do problema.

## 8. Considerações finais

Nosso trabalho considerou como ator que declara o problema o próprio artesão, pois entendemos que partir do ator que vivencia o problema facilitaria a busca por soluções que contemplassem as reais necessidades da categoria. Entendemos esse trabalho como um exercício fictício, portanto as premissas aqui levantadas têm um caráter de hipótese, podendo ser verdadeiras ou não dependendo do ponto de vista de quem analisa, pois sabemos que cada ator pode ter um ponto de vista diferente sobre o mesmo problema.

O grupo entendeu que fazer um fluxograma sem uma introdução deixaria o trabalho incompleto, dificultando a compreensão do problema apresentado por pessoas que não participaram do processo de elaboração e análise dos dados. No nosso fluxograma principal escolhemos os nós explicativos pensando em uma categoria que precisa se organizar, influenciar o orçamento do Estado e indicar para a sociedade a importância do investimento do governo estadual no setor.

Concluimos que os artesãos enquanto categoria só conseguirão mudar a realidade atual com organização social e a apoio político; e entendemos que uma categoria, para se organizar, precisa discutir no seu seio esse processo e contar com pessoas que tenham compromisso com a causa, sejam elas do setor da política, do governo ou de outro segmento da sociedade. Para isso, um passo importante já foi dado no Congresso Nacional por meio do reconhecimento da profissão do artesão, com a lei no. 13.180 sancionada pela presidente Dilma. Entretanto, compreendemos que o processo de luta não deve dar-se por esgotado em função dessa lei; ao contrário, essa luta precisará ser cada vez mais aprimorada no sentido de garantir a valorização dessa importante categoria na geração de renda, de postos de trabalho e na economia do Estado.

## Referências

ALVES, Luiz Roberto. Políticas sociais: como localizá-las, proceder a sua avaliação e superar deficiências em sua prática social. Apostilado, ECA/USP, 1998.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Desenvolvimento da produção. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/sito/>>. Acesso em: 18 ago.2015.

CARVALHO, Adérito Távora. Arte-ofício do povo, artesanato. Belo Horizonte: [s.n.], 2001.

DORNELLES, Maria Amélia. Artesanato mineiro. Belo Horizonte: [s.n], 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de informações Básicas Municipais. Perfil dos municípios brasileiros. Cultura. 2006. Disponível em: < [http://www.ibge.gov.br/home/mapa\\_site/mapa\\_site.php#indicadores](http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores) > Acesso em: 10 jun.2015.

MARTINS, Saul. Contribuição ao estudo científico do artesanato. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1973.

OLIVEIRA, Vilmar. Descendo o Rio, os caminhos da cerâmica no Vale do Jequitinhonha. Belo Horizonte: [s.d.], 2007.

SCOTT, Allen J. The cultural economy of cities. EUA: Blackwell Publishers, 1997.

SILVA, J. C. F. Políticas públicas no Vale do Jequitinhonha: a difícil construção da nova cultura política regional. São Caetano do Sul, SP: Universidade Imes, 2005.

## **CAPÍTULO VII**

### **DIFICULDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRÓPRIAS**



Nice Maria Pinheiro Cordovil Da Silva

Orientadora: Ana Carolina Guerra

## **1. Apresentação da situação problema**

O problema apresentado para análise são as dificuldades para a implementação de políticas públicas próprias, obstáculos esses que permeiam toda uma gestão, impedindo que a realização de um trabalho voltado para a população mais necessitada seja posta em funcionamento. Por trás desse óbice existe bem mais do que um mero despreparo ou desinteresse governamental: é o continuísmo de uma política que visa ao atendimento de práticas que contemplem a um grupo, que não é o que mais necessita, mas o que mais tem poder.

O ator que declara o problema acima mencionado é a Secretaria municipal de direitos humanos e promoção da cidadania, do município de Queimados, Rio de Janeiro, doravante denominada Semdhproc.

O tema surgiu a partir da necessidade de se buscar entender as dificuldades enfrentadas pelo gestor da Secretaria municipal de direitos humanos e promoção da cidadania, do município de Queimados, Rio de Janeiro. Por se tratar de um assunto em evidência atualmente – direitos humanos e cidadania – e por termos plena consciência de que existe um distanciamento entre os direitos garantidos pela Constituição e a sua efetividade, fato que nos últimos anos vem se buscando diminuir com as políticas públicas do atual governo e do governo anterior. Entretanto, nos demais governos esses tópicos não tiveram ou foram pouco contemplados com ações e políticas que visassem ao empoderamento das pessoas de maneira em que pudessem ter consciência de seus direitos e obrigações e condições de lutar pela

sua concretude, quer seja a nível individual, coletivo ou institucional (Carvalho, 2002).

A Semdhproc prevê a transformação das práticas, tomando por referência as necessidades dos indivíduos, a partir da inter-relação entre os profissionais, os indivíduos e a sua comunidade buscando um enfrentamento de questões ligadas diretamente à realidade e ao convívio dos sujeitos. Assim, se quer contemplar toda uma gama de ações comprometidas com o sujeito, aumentando as suas habilidades e a capacidade crítica no desenvolvimento de estratégias efetivas e no exercício do controle social.

O problema elencado pela equipe – dificuldades para a implementação de políticas públicas próprias – faz parte de um fator determinante do Estado herdado, que é a burocracia. Burocracia esta que permeia o sistema público e que contribui para a não realização de atividades e/ou acesso a recursos (Dagnino; Cavalcanti, 2013). É também reflexo de uma gestão antiga e que sempre satisfaz o Estado autoritário e seus mecanismos, servindo de instrumentos e ferramentas voltadas a manutenção do status quo (Dagnino, 2013). A gestão municipal, que deveria ser eficiente e eficaz, acaba se tornando uma ferramenta politiqueira, que não atende às necessidades dos mais precisados e que esconde uma série de conflitos internos, abertos, encobertos e latentes.

É um problema importante porque sua viabilidade (sua solução) trará mais acesso aos cidadãos, mais participação popular e a garantia dos direitos. Observamos que a Secretaria não consegue elaborar/implementar políticas públicas independentes, tanto do governo estadual quanto federal, e nem sequer adequar estas à realidade regional do município, tornando-se um mero reprodutor de políticas e projetos alheios, seja através de projetos sociais mais direcionados à população e que fomentem o empowerment comunitário e/ou individual, segundo Carvalho (2004), a gestão estará iniciando um passo importante que é o de ensinar a pescar e, não somente, dar o peixe, como vem fazendo.

Dessa forma, trabalhar os direitos humanos e a cidadania faz com que a Secretaria municipal de direitos humanos e promoção da cidadania se encontre às voltas para resolver problemas pertinentes à sua pasta e sem o

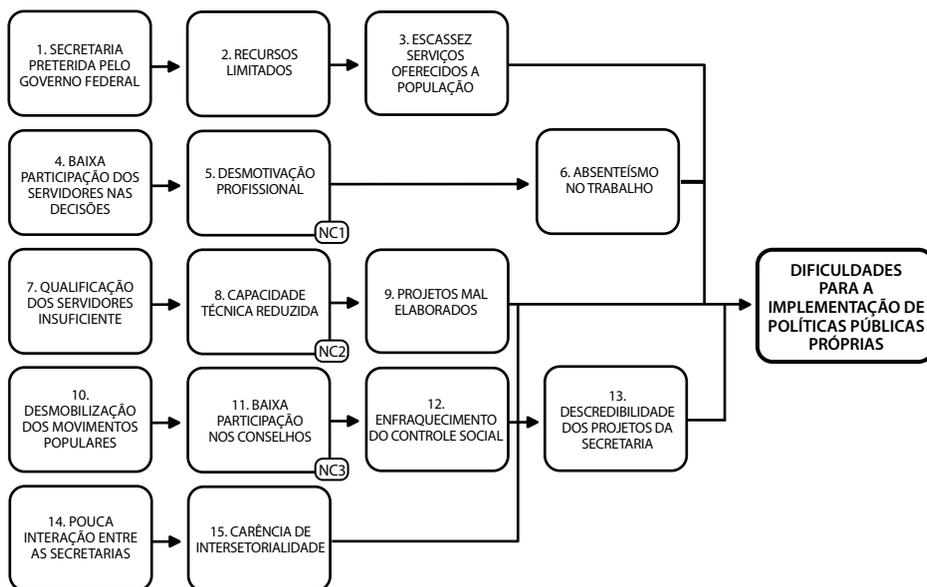
devido apoio institucional para tal. E, partindo desse pressuposto, chegamos ao problema para a discussão: Dificuldades para a implementação de políticas públicas autônomas.

As dificuldades encontradas para a implementação dessas políticas variam desde os recursos limitados, a desmotivação profissional, a capacidade técnica dos servidores de forma reduzida até a influência do enfraquecimento do controle social. Outro fator determinante para o não êxito é a falta de parceiros na efetivação dos projetos, ou seja, ausência de intersectoralidade, que não é fomentada pela própria secretaria.

Para a implantação de políticas públicas é importante que os envolvidos tenham um mesmo empenho nas ideias, nas ações e na vontade de/para executar essas ações. Por isso é primordial que sejam pessoas comprometidas com o coletivo e com o desenvolvimento e fomento de uma nova realidade social (Valla, 1999).

## 2. Fluxograma

Ator: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Promoção da Cidadania



### 3. Comentários analítico-conceituais sobre os nós explicativos

A Secretaria municipal de direitos humanos e promoção da cidadania é uma secretaria nova e que não dispõe de recursos adequados à implementação de suas políticas básicas. Percebe-se que esse grau de importância dado reflete uma política do Estado herdado, que sempre evitou as políticas sociais, e isso ainda se encontra enraizado em certas gestões, conforme Dagnino e Cavalcanti (2013).

As políticas públicas de cunho social não são o carro chefe do governo municipal. Muito pelo contrário. A maioria da população espera obras de grande visibilidade, tais como teatro, autopistas, hospital. As políticas sociais implementadas no município são advindas dos programas Minha Casa, Minha Vida, complexo esportivo e de lazer, Prouni, Academia da Saúde, Ceam, Cil, entre outros, e que são capitalizadas pelo gestor municipal como se fossem obras realizadas por ele. Como a população não é atuante em termos de sociedade civil organizada fica fácil de ser manipulada e não questiona a quem interessam as obras e ações realizadas pela prefeitura, ou seja, *quid prodest?* (Dagnino, 2013). Para um governo comprometido com a população não basta implementar políticas públicas quantitativamente e, sim, qualitativamente; não é o número que importa, mas o grau de influência e impacto causado sobre aquela dada população.

Para buscarmos um entendimento quanto às dificuldades que envolvem a transição do Estado herdado para o Estado Necessário é preciso esclarecer que o desnível interno do Estado e as exigências funcionais provenientes de fora do Estado não se deve somente a uma estrutura burocrática retrógrada e, sim, a um ambiente socioeconômico e político que condiciona a administração estatal a certo modo de operação. E que um desnível desse tipo não pode ser superado através de uma reforma administrativa, tão somente. Ele demanda uma reforma das estruturas daquele ambiente de maneira que possam provocar a contradição entre a administração e a sua capacidade de desempenho (Dagnino, 2013).

Conforme verificamos na primeira cadeia, os recursos são limitados e não há empenho do gestor municipal em promover ações da própria secretaria que a coloquem em evidência, como um órgão que visa atender as

demandas locais, conforme o Nó Explicativo 1 (NE1). Esse controle dos recursos econômicos, relação que remonta à desigualdade, se dá em virtude do favorecimento de outras frações ou grupos de maior interesse do gestor municipal, e que contribui para um fator de dominação – o gestor municipal quer que seus secretários preteridos venham, a todo tempo, suplicar por ajuda, e ele o fará para demonstrar a sua “generosidade”; esse fator coercitivo acaba por criar o fator de coação (O’Donnell, 1981), ou seja, de submissão, uma chantagem estatal a que os secretários estão sujeitos.

Na segunda cadeia de Nós Explicativos observa-se claramente a questão da ausência de uma liderança. Nota-se um tipo de chefe incapaz de lidar com os seus servidores, gerando assim uma má gestão e um sofrimento organizacional em que os profissionais com pouco vínculo com a chefia e sem um direcionamento eficaz no setor de trabalho acabam por se desmotivarem (NE6/NC01). O sofrimento organizacional é um mal-estar generalizado fomentado pelo mau direcionamento da gestão, pelo desinteresse do profissional, pelo excesso de demandas, pela falta de estrutura para a execução dos serviços, pela burocracia, pela insegurança, pelo não direcionamento eficaz dos trabalhos e da gestão; enfim, é um conjunto de fatores que contribuem para o sofrimento organizacional. Isso faz com que as pessoas tendam a questionar o seu sucesso profissional e a querer sair do local de trabalho o mais rápido, seja através de aposentadoria ou através de outros artifícios, como a licença médica (NE7). As demandas são estressantes, a velocidade rápida em que se apresentam foge ao controle de possíveis deliberações, ou seja, muita demanda para pouco tempo. O sofrimento organizacional atinge diretamente o funcionário e não os serviços (Nogueira, 2004).

Na terceira cadeia verifica-se um desinteresse por parte dos gestores no investimento no quadro do funcionalismo (NE9/NC02), como se investir no servidor não fosse investir na melhoria da gestão pública. E verificamos que, segundo Nogueira (2004), se os que desempenham a função de direção não atuarem como verdadeiros estadistas que “buscam fixar novas perspectivas de ação e de integração, trabalham para valorizar identidades coletivas e para atar os pedaços que a vida foi separando” (Nogueira, 2004, p.217) não teremos uma chefia que lidera, que enxerga os indivíduos ao

redor e, sim, burocratas que contribuem cada vez mais para o sofrimento das organizações.

A quarta cadeia de Nós Explicativos apresenta o terceiro Nó Crítico (NC03) – Baixa participação nos conselhos – como um fator consistente na resolução do problema. É imprescindível considerarmos a importância da participação da sociedade civil e de sua interlocução com o Estado no fomento ao controle social. E quando ocorre o diálogo entre a sociedade civil e o Estado é porque existe a democracia participativa, através do controle social. Antes, essa movimentação da sociedade civil era vista, e ainda o é, em determinadas gestões nada democráticas, como um entrave às políticas de governo, porém, na verdade, percebe-se que o controle social é um orientador e fiscalizador das ações do Estado. A participação política é vista como fator fundamental na construção do interesse público que norteará as ações do Estado. Assim, concluímos que o Estado é formado pela sociedade política e a sociedade civil, e que o controle social é uma ferramenta eficaz que conduz à participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento das ações da gestão e na integração da sociedade com a administração pública, conforme Correia (2015) “o controle social visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, às demandas”.

Na última cadeia de Nós Explicativos observa-se a presença da insularidade. Porém, um referencial novo no contexto da administração pública, a intersectoralidade, que busca manter uma unidade em torno daquilo que se encontra desarticulado, disperso poderá contribuir para a resolução desse problema. Acontece que as secretarias não se comunicam, cada uma entende a sua pasta como mais importante, não como parte de um todo. A estrutura da administração é feita para que as secretarias atuem isoladamente apenas se interligando com o gestor superior, ou seja, apenas no sentido vertical e não há comunicação no sentido horizontal. Segundo Akerman (2007), “se não existir uma lógica de articulação e de coordenação entre setores, cada um irá propor seu próprio projeto, baseado em sua visão de realidade, e estabelecerá seus próprios objetivos e métodos”. Assim, percebe-se a necessidade da articulação e da integração de processos organizacionais

no planejamento e implementação de políticas públicas em dadas regiões, dessa forma o Nó explicativo 16 está diretamente relacionado ao NE17.

### **3.1 Análise dos nós estratégicos ou críticos**

Escolhemos como nós estratégicos, ou nós críticos, os nós explicativos: Desmotivação profissional (NC01), que se encontra na segunda cadeia de nós explicativos, cadeia esta que demonstra o sofrimento organizacional; a Capacidade técnica reduzida (NC02) compõe a terceira cadeia, aquela que representa a atuação das chefias e seu trato com os funcionários e a Baixa participação nos conselhos (NC03), na quarta cadeia faz parte de um elo que interliga a desmobilização da sociedade (NE11) com o enfraquecimento do controle social (NE12). Cabe salientar que os nós estratégicos escolhidos satisfazem aos três requisitos solicitados, isto é, se resolvidos, terão alto impacto na resolução do problema, o ator possui governabilidade sobre eles e a sua resolução não deverá produzir desgaste político excessivo para o ator que declara o problema.

#### **NC1 – Desmotivação profissional**

Entendemos que a desmotivação dos servidores pode ter inúmeros motivos decorrentes de uma rotina de trabalho que, não por acaso, se torna insatisfatória e enfadonha. Os motivos vão desde o salário defasado até a ausência de partilha do processo decisório. Nesse entremeio, percebemos também a inadequação do local de trabalho, a falta de conhecimento adequado sobre o trabalho, os chefes autoritários, a falta de organização e de comunicação, a ineficiência da gestão, enfim, motivos não faltam para se alegar. E estes fatores causam, inicialmente, um cansaço físico e mental que levam ao estresse e, conseqüentemente, à desmotivação (Nogueira, 2004).

Dessa forma, cabe ao gestor buscar superar os conflitos de interesse por meio da negociação, do diálogo com o servidor, procurando manter uma maior proximidade e empatia com o outro. A autoconfiança – gerada a partir de um planejamento que tenha como foco o trabalhador, visando elevar sua autoestima –, a interação entre os servidores e a participação no dia a dia do setor de trabalho são ações que buscam a resolução da questão.

É um servidor motivado, interessado em executar bem as suas atividades laborais, terá grande impacto na elaboração de bons projetos, na participação no dia a dia, nas ações a serem implementadas etc.

## **NC2 – Capacidade técnica reduzida**

Quanto à capacidade técnica reduzida, verificamos que muitos servidores possuem baixa capacidade técnica e competências para o desempenho de suas atividades ou, em outros casos, pessoas qualificadas atuando em áreas diferentes de sua qualificação.

Uma boa ferramenta de gestão de pessoas, muito utilizada na iniciativa privada, é o recrutamento e seleção, que permite à empresa recrutar e selecionar candidatos com perfil adequado, visando a qualidade dos serviços; entretanto, essa ferramenta não pode ser utilizada da mesma forma no serviço público, a menos que sejam realizadas algumas adequações.

Muitas vezes o profissional se mantém tamponado, ou seja, trabalhando abaixo de seu rendimento, quer seja por comodismo ou mesmo por estar subutilizado. A estagnação profissional, por qualquer que seja o motivo, desinteresse, desmotivação, despreparo, pouco investimento técnico, prejudicam o desenvolvimento profissional. É preciso que o funcionário tenha seus pontos fortes valorizados.

Cabe ao gestor, portanto, saber lidar com essas várias situações e, quando possível, fazer as mudanças necessárias ao aprimoramento do trabalho, como prover convênios com instituições públicas que forneçam cursos e capacitações para os servidores o que, possivelmente, poderia gerar um maior entusiasmo entre os funcionários, que se sentiriam mais úteis, mais valorizados e mais empoderados.

## **NC3 – Baixa participação nos conselhos**

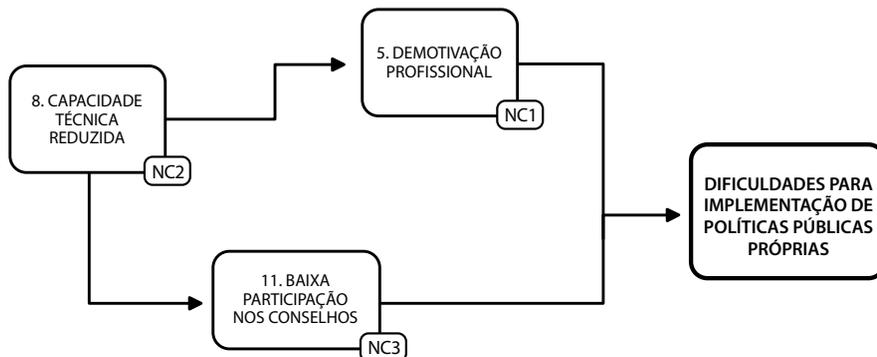
A participação nos conselhos deverá ser motivada pela gestão comprometida com uma sociedade mais igualitária e socialmente mais justa, favorecendo a representação das coordenadorias em seus respectivos conselhos.

Os conselhos são instâncias representativas da sociedade e do Estado, que visam pôr em prática a democracia participativa, buscando nortear ações, fiscalizar e promover a transparência dentro e fora da gestão. É,

portanto, um espaço decisório de ações com exercício constante da democracia e, como cogestores, os conselhos dão voz e atenção à sociedade civil organizada. Entretanto, com a ausência do controle social, que são os mecanismos de democratização conhecidos por conselhos, a organização dos diversos segmentos da população na formulação de políticas públicas, a participação social fica fragilizada e enfraquecida, o que leva ao seu esvaziamento, e poderá levar ainda à perda da legitimidade das ações ditas representativas da sociedade, contribuindo para as dificuldades na resolução do problema.

Assim, faz-se necessária a construção de agendas locais com a população com o objetivo de ampliar cada vez mais a capacidade e o poder das pessoas para reconhecer e defender seus direitos de cidadãos e elaborar agendas propositivas da gestão com as coordenadorias da pasta (Coordenadoria da pessoa com deficiência, da igualdade racial e dos direitos da mulher) a fim de que possam ser ouvidas e implementadas as suas propostas.

## 4. Árvore do problema



Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE1 - Desmotivação profissional	A1.1 - Criar o Plano de benefícios e incentivos motivacionais.	Melhorar o interesse profissional.
	A1.2 - Dar ênfase no trabalho em equipe.	Melhorar o processo de construção coletiva.
	A1.3 - Estreitar as relações entre chefia e servidor.	Aumentar o diálogo e o respeito entre servidores.
NE2 - Capacidade técnica reduzida	A2.1 - Criar o Plano de treinamento para os servidores.	Direcionar a qualificação dos servidores.
	A2.2 - Criar o Programa de desenvolvimento de equipes.	Diagnosticar problemas, identificar causas e propor soluções.
	A2.3 - Identificar o perfil de cada servidor	Construir equipes de trabalho afins.
NE3 - Baixa participação nos conselhos	A3.1 - Fomentar o empoderamento comunitário.	Desenvolver o pensamento crítico dos indivíduos.
	A3.2 - Promover a construção de agendas sociais.	Gestores com conhecimento das reais demandas sociais para possível tomada de decisão.
	A3.3 - Ampliar a participação de redes sociais.	Ampliar a força participativa dos sujeitos nos conselhos, associações etc.

## 5. Plano de ação

### NC 1- Desmotivação profissional

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A1.1 - Criar o Plano de benefícios e incentivos motivacionais.	Propor lei municipal para criação do Plano, realizar reuniões intersetoriais para trazer aliados e buscar apoio político na Câmara de Vereadores.	Recursos oriundos do ISS (Imposto Sobre Serviços).	06 meses 05 de jan/16 a 05 jul/16	Gestores municipais (Prefeito, Secretário da pasta e Câmara Municipal).
A1.2 - Dar ênfase no trabalho em equipe.	Rodas de conversa, dinâmicas de grupo e oficinas de trabalho.	Material de escritório, profissionais do próprio setor, local para a realização das palestras.	03 meses 05 de jan/16 a 05 de abr/16	Subsecretário da Secretaria municipal de direitos humanos e promoção da cidadania.

## NC 2 - Capacidade técnica reduzida

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A3.1 - Criar o Programa de desenvolvimento de equipes.	Contratação de equipe de treinamento e/ou convênio com instituição pública para a realização do curso. (Capacitação de um servidor que será matriciador).	R\$ 5.000,00	06 meses 05 de jan/16 a 05 jul/16	Secretário da Semdhproc e Prefeito municipal.
A3.2 - Identificar o perfil de cada servidor.	Projeto em conjunto com a Secretaria de Saúde para a capacitação de profissionais e dinâmicas de grupo para conhecimento dos servidores.	Recursos humanos da Secretaria de Saúde e instalações físicas (para a capacitação).	06 meses 05 de jan/16 a 05 jul/16	Subsecretário, gabinete e diretores de departamento (Semdhproc).

## NC 3 - Baixa participação nos conselhos

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A2.1 - Fomentar o empoderamento comunitário.	Reunião e palestras com a comunidade visando o fortalecimento da autonomia individual e coletiva dos moradores.	Recursos humanos, instalações físicas, mídias (data show, folders, cartilhas).	06 meses 05 de jan/16 a 05 jul/16	Gabinete do secretário.
A2.2 - Promover a construção de agendas sociais.	Reuniões nas comunidades, associações de moradores e sindicatos ampliando o conhecimento da realidade política, social e participativa dos sujeitos.	Recursos humanos, instalações físicas, mídias (data show, folders, cartilhas).	06 meses 05 de jan/16 a 05 jul/16	Gabinete do secretário.

## 6. Análise de atores

### NC 1 – Desmotivação profissional

#### Ação 1.1 - Criar o Plano de benefícios e incentivos motivacionais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Gestor (Secretário municipal de direitos humanos e promoção da cidadania).	O recurso para esse Plano de benefícios seria criado a partir de uma lei própria para tal. Interesse em promover projetos próprios da secretária.	Ausência de visão a médio e longo prazo.  Pouca autonomia.	Fomento à reflexão crítica sobre as questões do setor de trabalho.  Criação do Plano de Benefícios.	Com a não liberação da contrapartida devida pelo município.	Mostrando os benefícios a serem gerados para a administração pública e a população.
A2 - Servidores	A boa vontade em participar.	Pouca capacidade técnica.  Desinteresse profissional.	Com o interesse em se capacitar.  Empenho profissional.	Sem o interesse no Plano de benefícios e incentivos motivacionais. Fomentando o desinteresse entre os colegas de trabalho.	Mostrando os benefícios que podem ser alcançados e a melhoria em seu trabalho Ganho financeiro.
A3 - Câmara de Vereadores	Recursos da Câmara (orçamento anual em torno de R\$ 3,5 milhões).	Falta de consenso entre vereadores, gestor municipal e secretário da pasta.	Criação de leis (como a Lei de planos e benefícios)	Morosidade na condução dos processos. Burocracia interna da Câmara.	Pressão política dos movimentos sociais

## NC 1 – Desmotivação profissional

### Ação 1.2 - Dar ênfase ao trabalho em equipe

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Gestor (Secretário municipal de direitos humanos e promoção da cidadania).	Verba para custeio dos projetos desenvolvidos pela secretaria. Recursos humanos da secretaria.	Muito burocrático. Delibera pouca autonomia aos servidores.	Negociar, com as secretarias, parcerias para projetos que auxiliem o desenvolvimento das atividades. Reorientação da atuação do servidor para o exercício de suas atividades.	Falta de atuação do gestor. Ausência de convênios para a realização de oficinas, rodas no fomento ao trabalho em equipe.	Mostrando os benefícios a serem gerados para a administração pública e a população. Ganho de experiência e notoriedade enquanto gestor.
A2 - Servidores	Realização das atividades propostas.	Pouca capacidade técnica. Pouco entrosamento entre os servidores.	Com foco e desempenho no trabalho. Participando das atividades propostas.	Não tendo interesse em contribuir. Não conseguindo um bom relacionamento com a equipe.	Mostrando os benefícios que podem ser alcançados e a melhoria em seu trabalho. Ganho de experiência.

## NC 2 – Capacidade técnica reduzida

### Ação 2.1 – Criar o Programa de desenvolvimento de equipes

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Gestor (Secretário municipal de direitos humanos e promoção da cidadania).	Verba para custeio do programa. Liberação dos servidores para a capacitação.	Pouca interlocução entre chefia e servidores.	Através de convênios com o governo federal. Contratação de profissional palestrante. Capacitação de um profissional matriciador.	Contratando um Programa de desenvolvimento de equipes não satisfatório.	Mostrando os benefícios a serem gerados para a administração pública e a população. Maior proximidade entre a chefia e os servidores.
A2 - Servidores	Sua participação com interesse nas atividades propostas.	Muito trabalho para executar e não dispor de tempo para o Programa. Desinteresse na programação.	Com o empenho e foco nas atividades. Participação e interesse nas discussões.	Não tendo interesse Fomentando a não participação de seus colegas.	Mostrando os benefícios e a melhoria em seu trabalho. Ganho de experiência. Maior relacionamento entre os servidores.

## NC 2 – Capacidade técnica reduzida

### Ação 2.2 - Identificar o perfil de cada servidor

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Gestor (Secretário municipal de direitos humanos e promoção da cidadania).	Intersetorialidade com a Secretaria de Saúde para a liberação de psicólogos para a análise de perfil dos servidores da Semdhproc.	Ter uma variedade de perfis para readequar na secretaria.	Realocando, quando possível, os servidores de acordo com o perfil.	Com a impossibilidade de substituição do servidor no setor em que atua.	Mostrando os benefícios a serem gerados para a administração pública com a maior satisfação do servidor.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A2 - Servidores	Seus aspectos objetivos e subjetivos na demonstração de seu perfil.	Não se adequar a outro setor dentro da pasta. Desinteresse na mudança de setor.	Compreendendo as iniciativas da gestão. Participando e tendo interesse em contribuir desse projeto.	Em oposição aos esforços desenvolvidos pela gestão e pelos profissionais. Fomentando a não participação.	Mostrando os benefícios que podem ser alcançados e a melhoria em seu trabalho. Maior satisfação em seu trabalho.

## NC 3 – Baixa participação dos Conselhos

### Ação 3.1 – Fomentar o empoderamento comunitário

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Movimentos sociais	Recursos humanos. Pressão política.	Depende do viés ideológico seguido pela maioria de seus membros. Não participação dos membros.	Organizando a sociedade civil através dos Conselhos, Associações, Sindicatos etc. Empoderamento de seus membros e dos que participam das reuniões.	Com a não atuação dos setores organizados. Depende do viés ideológico seguido pela maioria de seus membros.	Através do diálogo entre gestão e representantes dos movimentos sociais na construção coletiva das políticas públicas.
A2 - Os conselhos da pessoa com deficiência, da igualdade racial, dos direitos da mulher.	Recursos humanos. Controlam a verba destinada a cada Conselho.	Pouca participação dos membros que o compõem (usuários, sociedade civil, profissionais e gestores).	Através da construção de agendas sociais e de apoio político na implementação destas.	Omitindo-se das ações. Omitindo-se das discussões geradas pela sociedade civil organizada.	Através do diálogo entre gestão e representantes dos movimentos sociais na construção coletiva das políticas públicas.

## NC 3 – Baixa participação nos Conselhos

### Ação 3.2 – Promover a construção de agendas sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Gestor (Secretário municipal de direitos humanos e promoção da cidadania).	Recursos humanos e políticos. Elaboração de projetos de políticas públicas.	Falta de transparência nas ações. Não escutar as reais necessidades dos movimentos sociais.	Através de convênios com o governo federal. Objetiva buscar respostas às demandas das minorias. Mais eficiência, eficácia e efetividade.	Vínculos com setores retrógrados da sociedade. Engavetamento das propostas.	Transparência nas decisões, na ação pública, na negociação e na participação.
A2 - Movimentos sociais.	Fomentando a participação dos cidadãos. Pressão sobre os gestores municipais.	Pressão dos grupos políticos. Temas colocados para debates por grupos políticos.	Organizando as bases (associações, sindicatos etc.). Influenciando o discurso midiático, levando ao conhecimento da população a realidade política e social local.	Com a omissão da participação. Não conhecimento da realidade social e política local. Atrilando-se a partidos políticos que não representam os interesses da sociedade em geral.	Transparência nas decisões, na ação pública, na negociação e na participação. Usar de estratégias para prevenir ações politiqueras.

## 7. Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por exemplo: efeitos sociais ou ambientais?).	Sim. As ações relativas às construções de agendas sociais podem impactar negativamente, pois quem detém o poder tenta sufocar ou reinterpretar temas tratados por grupos que querem espaço na agenda. Já esses grupos tentam colocar os seus objetivos como propostas claras na tentativa de furar esse bloqueio.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim. Caso não ocorra a criação da lei para o Plano de benefícios e incentivos motivacionais, poderá gerar mais insatisfação por parte dos servidores por acharem que houve pouco empenho da parte da gestão.
Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O principal ponto fraco do projeto é a questão política, ou seja, a vontade política em converter as reivindicações de mudanças em políticas públicas autônomas da secretaria. Esse fato depende do interesse e empenho da administração e da pressão política exercida pelos setores da sociedade civil organizada na realização das condições adequadas às implementações das políticas públicas necessárias.
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim. A secretaria dispõe de verba própria para a sua manutenção, que é suficiente para contemplar a parte de capacitação de pessoal entre outras atividades próprias do projeto elaborado, exceto Plano de benefícios e incentivos, que terá verba vinda do gestor municipal, através de lei criada pela Câmara de vereadores.
De forma geral, a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim. Desde que prevaleça o interesse público, quer seja no empenho dos segmentos sociais ou da própria gestão municipal na elaboração e implementação de políticas públicas autônomas.

## 8. Considerações finais

Segundo Carvalho (2002), uma cidadania plena deve conjugar liberdade, participação e igualdade para todos, ou seja, direitos civis, políticos e sociais. A ênfase é maior nos direitos sociais em virtude da péssima distribuição de renda em nosso país. As dificuldades encontradas na implementação de políticas públicas próprias que visam atender essa população regionalizada são enormes e advêm principalmente do desinteresse da gestão em priorizar uma secretaria que tem como base, por princípio, a garantia dos direitos, a construção de políticas públicas e o acesso à cidadania. As outras dificuldades são pífias, se comparadas a esta.

Partindo do princípio de que uma gestão comprometida com a população buscará elaborar políticas públicas eficazes, que vão ao encontro dos anseios do povo e que aja dentro do rol de necessidades reais da localidade, essa gestão de certa forma estará respaldada para suas ações; entretanto, se tiver um direcionamento diferenciado, verticalizado sem uma agenda construída por “mãos populares”, certamente será um governo afastado da realidade social. Entendemos que se o Estado (capitalista) brasileiro foi constituído mediante as sucessivas resoluções de agendas decisórias determinadas pelos interesses da classe proprietária, conseqüentemente ele funcionará e,

com muita eficiência, para a classe proprietária. O Estado que queremos somente funcionará para a classe trabalhadora quando isso for funcional para a manutenção e perpetuação das relações sociais capitalistas, ou seja, para a geração desse capital, ou além disso, como ocorreu no Estado do bem-estar social (Welfare State), quando a classe trabalhadora organizada for capaz de pressionar para que isso aconteça (Sader; Gentili, 1995).

A desumanização, resultado de uma ordem injusta e mantida pelo Estado herdado, pode e deve ser revertida através da participação social e do empoderamento das pessoas, tirando-as da situação de meros reprodutores para a inserção de sujeitos num processo de busca, interação e dialogismo constante, visando o desenvolvimento de uma consciência crítica e a capacidade de intervenção sobre a realidade. E aí surgem os protagonismos, fortalecidos individualmente ou em coletivo, por meio da percepção de iniciativas, atuação, compromisso e na sensibilização das pessoas. Jovens e adultos que querem promover mudanças e atuam em movimentos populares, em grêmios estudantis, organizações não governamentais etc. É a ação do controle social. Outra interface importante no contexto das políticas públicas.

A terminologia controle social possui um conceito polissêmico que dificulta o seu entendimento tanto pelos gestores quanto pela população em geral. Em Sociologia, por exemplo, significa o Estado controlando a sociedade pelo viés de cidadania e construção social é a sociedade controlando e fiscalizando a formulação das políticas públicas (Correia, 2016). Os Conselhos e as Conferências ainda são os braços mais conhecidos do controle social e apresentam mecanismos eficazes de democratização.

Segundo Dagnino, 2013, o rompimento do status quo do Estado herdado deve iniciar-se dentro dos aparelhos de Estado, com a devida capacitação e habilidades do corpo de funcionários, voltadas para uma sociedade diferenciada da elite que a governa e a administra. O controle social e a participação popular fazem o diferencial nesse novo Estado. É importante que haja a presença do povo nas ações de cobrança da execução de políticas públicas adequadas, quer seja através dos movimentos sociais quer seja na participação nos conselhos municipais. Há, dessa forma, de se investir na participação das pessoas para que atuem nos Conselhos,

não como meros reprodutores e seguidores das determinações da gestão, mas como cidadãos empoderados e capazes de análises reais para o fomento de uma agenda governamental capaz de gerar políticas públicas que venham a beneficiar a população mais necessitada. E não é que se vai dar “poder” a alguém, mas promover a partilha do conhecimento, do saber popular e do saber técnico. Mas isso só não basta. É necessário, ainda, criar formas de avaliação e monitoramento das políticas públicas, quer sejam de âmbito municipal, estadual ou federal. Deixá-las ao encargo de um ente federativo sem a devida fiscalização é contraproducente. Por isso, é necessária a utilização de um modelo dialógico que se propõe a ouvir constantemente a população acerca das ações que estão sendo desenvolvidas. Uma avaliação permanente e concomitante às ações, de maneira que possa mudar as estratégias caso não tenham alcançado impacto e efetividade na população. Em outras palavras, o que falta é a vontade de fazer para aqueles que realmente precisam.

## Referências

- AKERMAN, Marco; MENDES, Rosilda. Intersetorialidade: reflexões e práticas. In: FERNANDEZ, Juan Carlos Aneiros; MENDES, Rosilda (Org.). Promoção da saúde e gestão local. São Paulo: Hucitec/Cepedoc, 2007.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, Sérgio Resende. Os múltiplos sentidos da categoria “empowerment” no projeto de promoção à saúde. Cadernos de saúde pública, Rio de Janeiro, v. 20 n. 4, jul/ago, 2004.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social. Disponível em: <<http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>>. Acesso em: 14 nov. 2015. Acesso em: jan. 2016.
- DAGNINO, R. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. Revista brasileira de administração pública, Salvador, v.06, abril 2013.

\_\_\_\_\_. Para uma gestão estratégica pública democrática. São Paulo: [s. n.], 2015.

DAGNINO, R; CAVALCANTI, Paula. O círculo vicioso da gestão pública brasileira. [S. l.: s.n.], 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FERNANDES, Ana Tereza et all. Desafios para implementação de políticas públicas: intersetorialidade e regionalização. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads>>. Acesso em: 08 de dez. 2015.

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

O'DONNELL, Guillermo. Anotações para uma teoria do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. Pós Neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

VALLA, Victor Vincent. Educação popular, saúde comunitária e apoio social numa conjuntura de globalização. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro. v. 15, Suppl. 2, 1999.



## **CAPÍTULO VIII**

### **ESCASSAS OPORTUNIDADES DE TRABALHO E RENDA NO MUNICÍPIO DE ILHÉUS**



Felipe De Góis Lapa  
Maristela De Oliveira Lapa  
Orientadora: Alina Lins

## **1. Comentários analíticos - conceituais sobre nós explicativos**

Para resolver o problema da escassez de oportunidades de trabalho e renda no município de Ilhéus foram escolhidos os nós que atendem as condições exigidas para que possam ser considerados nós estratégicos: 1. Se resolvidos, terão alto impacto no equacionamento do problema; 2. O ator que declara o problema pode atuar sobre ele; 3. Seu equacionamento não deve implicar em desgaste político excessivo para o ator.

Os nós identificados e tratados nesse trabalho são: NE 1. Pouca representatividade dos movimentos sociais nos poderes legislativos e executivos: É estratégico porque quando resolvido dará mais equilíbrio à correlação de forças, ajudando, assim, a pressionar a formação de uma agenda decisória mais representativa da classe trabalhadora. Nesse sentido, a associação dos gestores sociais pode atuar incentivando a participação em comissões representativas nas assembleias legislativas, em fóruns populares e à participação no processo eleitoral no município de Ilhéus. Entende-se que a intenção dessa associação em participar de fóruns, assembleias e processos eleitorais não configura grandes desgastes, principalmente frente às comunidades em que atua.

NE 2. Endividamento público: É estratégico porque está diretamente relacionado com a capacidade de investimento que o governo municipal possa ter para alavancar a economia, ajudando direta e indiretamente para

a geração de trabalho e renda em Ilhéus. E sobre este nó, a associação dos gestores sociais poderá agir exercendo o controle social, acompanhando as ações do governo, por meio do portal da transparência, dos órgãos fiscais, do TCM e Ministério Público. Os desgastes sobre esse nó serão minimizados se realizados por meio dos instrumentos formais e da lei.

NE 3. Baixa capacitação dos servidores públicos. É estratégico porque quanto mais capacitado for o servidor público, mais conhecimento terá sobre o orçamento público e mais capaz será de buscar recursos e financiamentos para as diversas ações do governo, podendo ajudar no funcionamento e no uso dos instrumentos governamentais para ajudar a alavancar a economia, com comprometimento para a promoção de trabalho e renda no município. A associação dos gestores sociais poderá agir promovendo campanhas informativas sobre a importância do orçamento público, buscando apoio junto às universidades, divulgando cursos gratuitos do governo federal e formando comissões que possam, junto ao sindicato dos trabalhadores municipais, cobrar do governo cursos de capacitação para os servidores. Os desgastes referentes a essas ações serão menores quanto maior for o esclarecimento dos benefícios que o conhecimento sobre o orçamento público gera para captação de recursos úteis para o governo.

Dois nós explicativos merecem ser melhor analisados:

1º. Comprometimento do setor produtivo – é um dos nós explicativos estudados no TCC que merece uma análise mais profunda sobre o assunto, por implicar diretamente sobre a capacidade de geração de trabalho e renda no município. A melhor compreensão desse nó permite encontrar uma porta de saída para o grave problema da falta de emprego em Ilhéus e faz com que – mesmo ciente da falta de vontade política do atual Governo Municipal para resolver os problemas da cidade, principalmente com a condução de políticas que promovam a democratização dos meios de produção –, ainda assim, seja levada pela Associação dos gestores sociais de Ilhéus uma proposta para que o governo apoie e alavanche a economia solidária, o empreendedorismo e a tecnologia social como alternativas possíveis para resolver o problema da falta de trabalho e de renda na cidade. Uma proposta que visa redirecionar as ações do governo, com a intenção de aumentar a

participação popular, redistribuir a renda e diminuir a desigualdade social. Segundo Paul Singer (2012, pg. 10):

A economia solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade, cuja reprodução, no entanto, exige mecanismos estatais de redistribuição solidária de renda.

Quanto ao nó que faz relação direta e causal com o “comprometimento do setor produtivo”, refere-se à “evasão de empresas”, este da mesma forma que o outro nó precisa ser mais compreendido para que se verifiquem os efeitos sobre o problema exposto, podendo-se assim avaliar se realmente inferiu em prejuízos para a perda de trabalho e renda no município de Ilhéus. Essa análise servirá para compor a avaliação dos resultados das escolhas políticas e consequente ações do governo. E caso fossem utilizadas como ferramenta pelo mesmo ajudaria a reconduzir suas ações no intuito de ampliar os benefícios sociais e de melhorar a vida dos que mais necessitam da interferência do Estado.

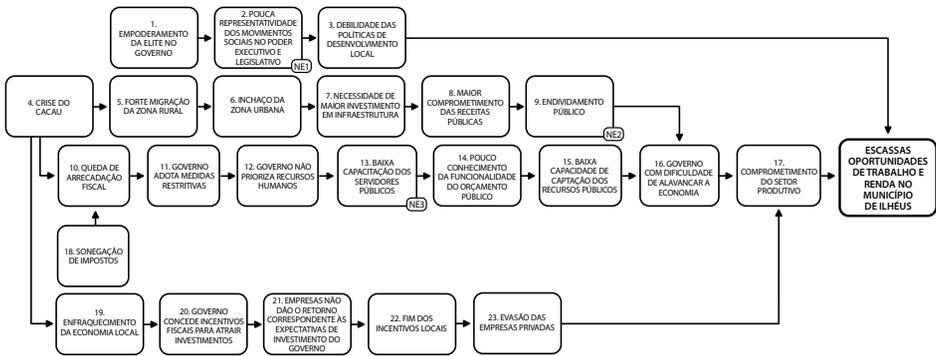
2º. Maior comprometimento das receitas públicas – é um dos nós explicativos que merece uma análise maior pelo fato de implicar diretamente em responsabilidade por eventuais endividamentos que ocorram no município. Por esse motivo, um entendimento discricionário dos elementos (despesas, gastos, investimentos) que comprometem as receitas desse município possibilitará que seja feita uma justa ratificação dos elementos identificados, como também as retificações que forem necessárias. Na possibilidade de se ter o controle social sobre essas contas a sociedade só teria a ganhar.

Quanto ao nó que faz relação direta com esse que está sendo melhor analisado e que também poderia implicar no maior comprometimento das receitas estaria a necessidade de maior investimento em infraestrutura, este também, quando analisado mais profundamente, permitiria que fosse ve-

rificado se atende ou não de forma justa as demandas das classes que mais precisam das obras do Estado ou se continuam atendendo aos interesses das classes ricas. O que, segundo Renato Dagnino (2013), seria uma característica do Estado herdado, se configurado que não existe nenhuma preocupação com a elaboração de políticas apropriadas, mas uma rede de influência e favores entre os políticos locais e suas clientelas, o que permite que os recursos fluam em troca de benesses.

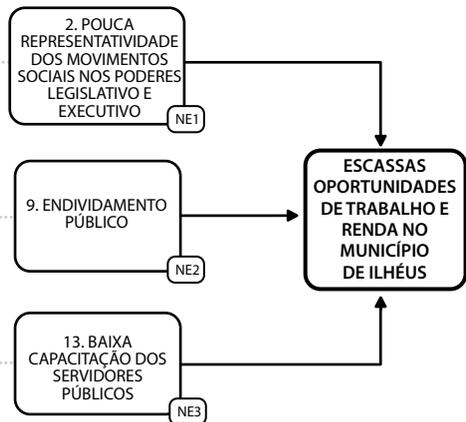
### 1.1 Fluxograma

Ator: Associação dos Gestores Sociais



### 2. Árvore do problema

- Ação 1.1: convocar fóruns para a mobilização e participação popular dos movimentos sociais na construção de políticas públicas no município.
- Ação 1.2: identificar lideranças disponíveis para participar do processo de eleições municipais
- Ação 2.1: cobrar do poder executivo o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal, art. 48 e 49.
- Ação 2.2: acompanhamento as ações do governo através das instruções e órgãos competentes.
- Ação 3.1: promover campanhas informativas sobre a importância do orçamento público.
- Ação 3.2: promover cursos de capacitação dos servidores junto aos sindicatos dos servidores.



## 2.1 – Nós estratégicos, ações para equacionar e resultados esperados

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Pouca representatividade dos movimentos sociais no poder legislativo e executivo.	A.1.1 - Convocar fóruns para a mobilização e participação popular dos movimentos sociais na construção de políticas públicas no Município. A.1.2 - Identificar lideranças disponíveis para participar do processo de eleições municipais.	Quando resolvido dará mais equilíbrio à correlação de forças, ajudando assim a pressionar a formação de uma agenda decisória mais representativa da classe trabalhadora.
NE 2 - Endividamento público.	A.2.1 - Cobrar do Poder executivo o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48 e 49. (A prefeitura deve incentivar a estabelecer a participação nas discussões de planos e orçamentos). A.2.2 - Acompanhamento das ações do governo por meio das instruções e órgãos competentes.	O controle social sobre os gastos públicos pode ajudar na diminuição e no saneamento da dívida pública.
NE 3 - Baixa capacitação dos servidores públicos.	A.3.1 - Promover campanhas informativas sobre a importância do orçamento público. A.3.2 - Promover cursos de capacitação dos servidores junto com os sindicatos dos servidores.	Quanto mais capacitado for o servidor público, mais apto estará na busca de recursos e financiamentos para as diversas ações do governo.

## 3. Plano de ação

### NE 1 - Pouca representatividade dos movimentos sociais no poder legislativo e executivo

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.1.1 - Convocar fóruns para a mobilização e participação popular dos movimentos sociais na construção de políticas públicas no Município.	1.1.1 - Identificar quais são os movimentos sociais e coletivos no Município; 1.1.2 - Elaborar pautas mínimas que atendam as demandas sociais.	Recursos materiais: espaço físico, material didático, mídia etc. Recursos humanos: colaboradores técnicos das áreas de estudo, lideranças comunitárias.	Prazos em aberto com possibilidades de pré-agendamentos que permitam a construção do calendário das atividades.	Núcleo estratégico de ação da Associação dos gestores sociais.
A.1.2 - Identificar lideranças disponíveis para participar do processo de eleições municipais.	1.2.1 - Promover reuniões das lideranças populares com os agentes políticos (vereadores, secretários municipais, diretores de empresas públicas etc.); 1.2.2 - Listar lideranças dentro dos movimentos sociais.	Recursos materiais: espaço físico, material didático, mídia etc. Recursos humanos: colaboradores técnicos das áreas de estudo, lideranças comunitárias.	Atividade permanente.	Núcleo estratégico de ação da Associação dos gestores sociais.

### NE 2 - Endividamento público

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.2.1 - Cobrar do Poder executivo o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48 e 49 (A prefeitura deve incentivar e estabelecer a participação nas discussões de planos e orçamentos).	2.1.1 - Listar as ações que atendam as demandas nos diversos temas que compõem Leis e planos orçamentários do município; 2.1.2 - Reivindicar via meios de comunicação.	Não envolve o desembolso de recursos financeiros.	Prazos vinculados ao calendário de elaboração das referidas leis e planos orçamentários.	Núcleo de participação e controle social da Associação dos gestores sociais.

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.2.2 - Acompanhamento das ações do governo por meio das instruções e órgãos competentes.	2.2.1 - Verificação sistemática da aplicação dos recursos públicos no portal da transparência. 2.2.2 - Acompanhamento das contas públicas junto aos órgãos e dos órgãos fiscalização como TCM e Ministério Público.	Recursos humanos disponíveis e voluntários para execução das ações.	Acompanhamento anual, durante os exercícios fiscais do município.	Núcleo de participação e controle social da Associação dos gestores sociais.

### NE 3 - Baixa capacitação dos servidores públicos

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A.3.1 - Promover campanhas informativas sobre a importância do orçamento público.	3.1.1 - Buscar apoio junto às universidades para que ministrem cursos e palestras direcionadas à comunidade sobre orçamento público participativo; 3.1.2 - Divulgar os cursos gratuitos oferecidos pelo governo federal.	Recursos humanos, materiais e financeiros.	Seis meses antes do calendário orçamentário.	Núcleo de formação e comunicação da Associação dos gestores sociais.
A.3.2 - Promover cursos de capacitação dos servidores junto com os sindicatos dos ser	3.2.1 - Identificar quais os servidores alvo desses cursos; 3.2.2 - Buscar um capacitador junto às entidades de ensino e pesquisa.	Recursos humanos, materiais e financeiros.	Duração horas aulas.	Núcleo de formação e comunicação da Associação dos gestores sociais.

## 4. Análise de atores

### NE 1 - Pouca representatividade dos movimentos sociais no poder legislativo e executivo

#### Ação 1.1 - Convocar fóruns para a mobilização e participação popular dos movimentos sociais na construção de políticas públicas no município

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Coordenador de ações estratégicas.	Recursos materiais: material didático, mídia etc.	Recursos disponíveis são escassos.	Conquistando e garantindo espaços para debates e negociações referentes às políticas públicas e realização efetiva para participação popular.	Caso no desempenho de suas funções deixe de representar a maioria das demandas determinadas em votação na Associação e não consiga fazer a mobilização necessária.	Deve-se ter uma relação de proximidade com o coordenador, acompanhando suas ações para apoio e controle.
A.2 - Secretário de ações estratégicas.	Recursos materiais: espaço físico, material didático, mídia etc.	Ação vinculada ao coordenador.	Identificando os movimentos, organizando e orientando a participação popular em todas as atividades que ocorram.	Não garantindo a participação de todos os grupos representados na Associação dos gestores sociais.	Cobrando a divulgação das atividades em que a Associação participa mensalmente.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.3 - Assessor técnico	Recursos materiais: espaço físico, material didático, mídia etc.	Ação consultiva limitada.	Orientando a construção das pautas e dos procedimentos que exijam compromisso formal, dando amparo legal para garantir a participação popular.	Omitindo o conhecimento de leis de garantia de direitos e proteção aos grupos sociais e populares.	Verificando se a assessoria tem contribuído para garantir direitos, proteção dos grupos sociais e possível ampliação da participação popular.

## Ação 1.2 - Identificar lideranças disponíveis para participar do processo de eleições municipais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Todos pertencentes à Associação dos gestores sociais.	Recursos humanos: disponíveis.	A ação limita-se na identificação dos líderes para a participação do processo eleitoral e cumprimento de suas responsabilidades no exercício da cidadania.	Contribuindo para a participação consciente no processo eleitoral.	Por meio de ações de omissão ou qualquer outra que exceda o direito e o respeito à cidadania.	Acompanhando e orientando para que as ações de todos os associados possam fortalecer a democracia.

## NE 2 - Endividamento público

### Ação 2.1 - Cobrar do Poder executivo o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48 e 49 (A Prefeitura deve incentivar a estabelecer a participação nas discussões de planos e orçamentos)

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Coordenador do núcleo de participação e controle social.	Recursos materiais (didáticos) e recursos humanos.	A ação é limitada ao acompanhamento, controle e denuncia de atos do Governo Municipal que não estejam amparados pela lei aos órgãos competentes, desde que com documentos comprobatórios.	Acompanhando a elaboração das peças orçamentárias e a execução das despesas para evitar desvio e desperdício dos recursos públicos; conquistando espaços para mais demanda populares.	Com atos omissos frente a desmandos do governo, resistência a denunciar aos órgãos competentes.	Acompanhando suas ações para que possam ter fortalecimento e controle das mesmas; analisando conjuntamente o resultado dessas ações.
A.2 - Secretário do núcleo de participação e controle social.	Recursos materiais (didáticos) e recursos humanos.	A ação limita-se ao esclarecimento e à informação da importância da participação e responsabilidade no exercício da cidadania.	Mobilizando os gestores sociais das comunidades para dar efetividade à participação nas discussões e aos demais mecanismos de controle social.	Com a falta de participação, apatia política e falta de compromisso com o exercício de cidadania.	Dando suporte e apoio para que as ações sejam ampliadas.

## Ação 2.2 - Acompanhamento das ações do governo através das Instituições e órgãos competentes

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Assessor técnico jurídico.	Recursos humanos disponíveis e voluntários para execução das ações.	Ação limitada ao controle e denúncia de atos que não estejam amparados pela lei aos órgãos competentes, desde que com documentos comprobatórios.	Exercendo controle e fiscalização das contas públicas junto aos Conselhos, Câmara Municipal TCM, TCE, MP etc.	Com atos omissos frente a desmandos do governo, tendo resistência a denunciar aos órgãos competentes.	Acompanhando suas ações para que possam ter fortalecimento e controle das mesmas; analisando conjuntamente o resultado delas.
A.2 - Assessor técnico financeiro.	Recursos humanos disponíveis e voluntários para execução das ações.	Ação limitada ao controle e denúncia de atos que não estejam amparados pela lei aos órgãos competentes, desde que com documentos comprobatórios.	Verificando sistematicamente a aplicação dos recursos públicos no portal da transparência, fazendo acompanhamento das contas públicas junto aos órgãos e dos órgãos fiscalização.	Com atos omissos frente a desmandos do governo, tendo resistência a fazer denúncia aos órgãos competentes.	Acompanhando suas ações para que possam ter fortalecimento e controle das mesmas; analisando conjuntamente o resultado delas.

## NE 3 - Baixa capacitação dos servidores públicos

### Ação 3.1 - Promover campanhas informativas sobre a importância do orçamento público

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Coordenador do núcleo de formação e comunicação.	Recursos humanos, materiais e financeiros.	Ficam limitadas às ações de incentivo, orientação e promoção do conhecimento sobre a importância do orçamento público, dos benefícios econômicos e sociais que possa gerar para o município.	Buscando apoio junto às universidades para que ministrem cursos e palestras direcionadas à comunidade sobre orçamento público e orçamento público participativo.	Não contribuindo para que o conhecimento sobre OP melhore a captação e administração dos recursos públicos que possam melhorar a vida da população mais carente.	Acompanhando suas ações para que possam ter fortalecimento e controle das mesmas; analisando conjuntamente o resultado delas.
A.2 - Secretário do núcleo de formação e comunicação.	Recursos humanos, materiais e financeiros.	Ficam limitadas às ações de incentivo, orientação e promoção do conhecimento sobre a importância do orçamento público, dos benefícios econômicos e sociais que possa gerar para o Município.	Colaborando na organização das atividades de formação sobre orçamento público e participativo que surgirem; divulgando os cursos e materiais informativos oferecidos pelo governo federal, ONGs, associações, confederações, universidades etc.	Não permitindo que o conhecimento chegue prioritariamente para as pessoas que mais têm dificuldades no acesso à informação.	Dando suporte, apoio e estrutura para que suas ações sejam ampliadas.
A.3 - Assessor técnico de comunicação.	Recursos humanos, materiais e financeiros.	Ficam limitadas às ações de incentivo, orientação e promoção do conhecimento sobre a importância do orçamento público, dos benefícios econômicos e sociais que possa gerar para o município.	Produzindo um material didático para orientar os cursos, palestras e campanhas informativas.	Não usando linguagem acessível, que possibilite o entendimento da informação/assunto.	Ajudando na confecção do material produzido para as campanhas, cursos e palestras.

## Ação 3.2 - Promover cursos de capacitação dos servidores junto com os sindicatos dos servidores

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Coordenador do núcleo de formação e comunicação.	Recursos humanos, materiais e financeiros.	Ficam limitadas às ações de orientação e promoção do conhecimento e de capacitação do servidor.	Colaborando para a capacitação dos funcionários, visando uma melhor administração dos recursos públicos	Não deixando claro que a capacitação do servidor deve ser em benefício do serviço público, para melhor atender às demandas da população que mais necessita do Estado.	Acompanhando suas ações para que possam ter fortalecimento e controle das mesmas. Analisando conjuntamente o resultado delas.
A.2 - Assessor técnico de comunicação.	Recursos humanos, materiais e financeiros.	Ficam limitadas às ações de orientação e promoção do conhecimento e de capacitação do servidor.	Buscando um capacitador junto às entidades de ensino e pesquisa.	Não deixando claro que a capacitação do servidor deve ser em benefício do serviço público, para melhor atender às demandas da população que mais necessita do Estado.	Acompanhando suas ações para que possam ter fortalecimento e controle das mesmas. Analisando conjuntamente o resultado delas.

## 5. 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)?	Acredita-se que efeitos indesejáveis poderão estar apenas relacionados à questão política e à resistência do próprio poder público. E isso vai depender bastante da força e da capacidade que a Associação dos gestores sociais tenha para obter apoio popular, quando encaminhar suas propostas. Essa será uma das condições que forçará o governo a avaliar a necessidade de colaborar para o equacionamento dos problemas como meio de evitar maiores problemas para o município e para sua própria gestão.
2 - Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Avalia-se que nas ações propostas não existem efeitos negativos em relação aos aspectos técnicos, jurídicos ou políticos. Mas, admite-se a possibilidade de que alguns desses aspectos possam ter efeitos nulos, porque são limitados por decisões que não dependem diretamente da Associação dos gestores sociais.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? O que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O ponto fraco desse projeto é que não conta com uma expressão de vontade política do governo municipal e depende da integração de força dos gestores sociais. O que pode ser feito é ampliar os debates sobre os temas propostos, ocupando todos os espaços disponíveis que possam reverter em fortalecimento para o projeto.
4 - Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Apesar dos recursos serem escassos, a Associação dos gestores sociais conta com ajuda de trabalho voluntário e os recursos vêm da colaboração feita pelos próprios associados. Quanto às propostas que serão feitas ao governo municipal, pretende-se justamente que as ações possam ajudar na utilização mais justa e eficiente dos recursos públicos que viabilizarão o equacionamento dos problemas.
5 - De forma geral a equipe avalia ao final que o plano de ação é viável para efetivamente solucionar o problema escolhido?	Sim, na medida que as ações propostas ampliem a participação popular e possam direta ou indiretamente resultar no melhor uso dos recursos públicos, no fortalecimento de políticas de desenvolvimento local, no fortalecimento do setor produtivo e no aumento da capacidade de geração de trabalho e de renda no município.

## 6. Considerações finais

Com a adoção da estratégia de gestão pública de esquerda proposta neste curso de Pós-Graduação para a realização do TCC, que dá ao gestor público a função principal de ser um revolvedor de problemas com soluções mais justas e democráticas, e que permite a utilização de instrumentos metodológicos operacionais específicos para descobrir suas verdadeiras origens, foi elaborado um trabalho sobre as escassas oportunidades

de trabalho e renda no município de Ilhéus, no qual o ator que propõe a resolução do problema foi a Associação de gestores sociais de Ilhéus, que representa coletivamente as associações de bairros do município.

Buscou-se dentro de uma concepção de esquerda as causas e efeitos do problema analisado para a construção de um fluxograma que permite definir entre os nós explicativos, três que fossem estratégicos para sua resolução. A partir disso, foram feitas diversas propostas de ações que deveriam ser levadas ao governo municipal para que de alguma forma pudessem contribuir para a resolução do problema.

Diante das análises feitas, quando se evidenciaram as limitações das ações propostas ficou claro que mesmo que algumas dessas ações dependam efetivamente do acolhimento pelo poder público para que o problema seja mais facilmente resolvido e possa realmente contribuir para o aumento das perspectivas de trabalho e renda em Ilhéus, a avaliação do trabalho realizado é positiva porque contribuiria para o fortalecimento da participação dos movimentos populares e aumentaria a pressão da sociedade sobre a gestão municipal.

Além dos pontos positivos destacados, esse trabalho fomentaria entre as pessoas a necessidade de se pensar continuamente em soluções alternativas para o problema da escassez de oportunidades de trabalho e renda, como a de possíveis empreendimentos solidários que possam surgir no município como meio de resolver o problema.

## Referências

PAUL, Singer. Introdução à economia solidária. 5. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

DAGNINO, Renato. Capacitação dos gestores públicos: uma aproximação ao problema sobre a ótica da administração pública. Revista brasileira de administração e política, v.6, n.1, 2013.

SILVA, Frederico Barbosa da; BEGHIN, Luciana; JACCOUD, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap\\_8-10.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf)>. Acesso em: jun. 2016.

## **CAPÍTULO IX**

**FAMÍLIAS ATINGIDAS PELA  
HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE  
ESTÃO SENDO PREJUDICADAS**



Donária Souza Silva  
Marta Suely Da Silva

Orientadora: Karoline Reis Cavalcante

## **1. Introdução**

O conteúdo apresentado neste trabalho objetiva refletir sobre a execução das Condicionantes de Belo Monte, proposta e aprovada por um conjunto de instituições públicas e privadas com a finalidade de minimizar os diversos impactos a serem ocasionados pela Hidrelétrica de Belo Monte, além de discutir sua relevância e os resultados gerados na vida das famílias envolvidas direta e indiretamente à consequente melhoria da qualidade de vida para estas famílias, além dos impactos negativos que este também esteja gerando às mesmas e à gestão pública tendo como foco principal o reassentamento dos moradores das áreas de impacto direto da cidade de Altamira no Estado do Pará. O eixo central é a discussão das políticas públicas do curso de Gestão estratégica de políticas públicas, que problematiza sobre a falta de aplicabilidade de instrumentos metodológicos a partir do equacionamento de problemas enfrentados pela população, objeto da Metodologia de diagnóstico de problemas – MDP.

Importa considerar também o contexto em que a MDP se aplica juntamente com outros elementos componentes, como a Metodologia de equacionamento de problemas e a Metodologia de análise de políticas, possibilitará o alcance do objetivo perante a gestão pública de esquerda diante da realidade na qual se inserem as famílias moradoras do município de Altamira, na região da Transamazônica, a qual passa por transformações importantes do ponto de vista social, econômico e de

estruturação física em função dos projetos governamentais implantados nas últimas décadas. Um exemplo claro da ação governamental atual é a implantação da Usina hidrelétrica de Belo Monte, onde do anúncio à instalação da obra a região vivenciou uma busca constante por processos indenizatórios e a consequente busca por moradias por parte das famílias das áreas alagadiças da cidade.

Neste contexto, o Plano básico ambiental – PBA de Belo Monte, propõe na sua estrutura de atendimento, romper com o modelo tradicional de implantação de hidrelétricas, fruto de processos coletivos de discussões e reivindicações sociais das populações locais, apresenta o Fórum de acompanhamento das condicionantes de Belo Monte como uma das alternativas de controle social e, conseqüentemente, o fortalecimento da gestão privada e pública. Sabe-se, porém, que esta ação exige por parte da população, do poder público e da iniciativa privada um conhecimento profundo da realidade das famílias envolvidas e atingidas pela obra, além da capacidade profissional aliada ao planejamento e uma boa gestão que deverá acontecer antes e durante todo o ciclo de implantação e execução da referida obra.

Portanto, o presente estudo considerou relevante uma análise mais aprofundada no Programa de reassentamento das famílias atingidas pela hidrelétrica de Belo Monte, juntamente com os instrumentos de gestão praticados pelas esferas governamentais, a fim de efetivar tal ação como preconiza o PBA. Fluxograma explicativo da situação-problema a seguir:

## 2. Fluxograma

Ator: Fórum de acompanhamento social das condicionantes de Belo Monte



### 3. Análise conceitual sobre os nós explicativos

Sendo sabedores de que em uma sociedade organizada e sistemática a existência de políticas que garantam seu bom andamento é de grande importância e parafraseando acerca da interface Estado-sociedade fruto do processo de mobilização social, que proporcionam os meios necessários para garantir o cumprimento de atribuições específicas, bem como de manter direitos e deveres em vigor.

A percepção das questões setoriais, em especial, exerce influência no âmbito da administração pública, sendo esses fatores sociais ou políticos, cada uma com sua atribuição própria, destaca-se o arranjo institucional na interface Estado-sociedade.

O termo política indica “disputas” de poder no meio social. Por Cavalcante (2013) quando diz:

A palavra política pode de fato ter significados que se referem aos aspectos e fenômenos das ações que se dão em torno de uma organização privada ou do Estado. Quando se refere diretamente ao segundo a palavra política pode se referir desde a luta de poder entre partidos políticos até um programa de ação do governo. Ainda na Língua portuguesa, a palavra política pode ser tratada como sinônimo do termo Lei.

O que se deve considerar relevante no âmbito da administração pública sob a ótica de uma gestão democrática é que a vitalidade da democracia pode ser presenciada em processos decisórios por meio dos instrumentos metodológico-operacionais atuando na “sucessiva resolução das agendas decisórias”. Destaca-se neste processo de análise a aplicação dos instrumentos metodológicos-operacionais, em que se utiliza a Metodologia de equacionamento de problemas – MEP, e como o próprio nome já indica, equacioná-los em uma estrutura lógica que centra uma ação de governo na resolução de problemas, que conforme Dagnino (2015):

O gestor público, ao atuar em contexto sujeito a constante mudança, pode ser representado como um ator que se movimenta

num jogo social. Todo ator pode desempenhar um papel de protagonista e não simples observador, mas que para isto precisa compreender a realidade em transformação.

[...] cada “realidade” é percebida de modo distinto dependendo do ponto de observação (valores, interesses, experiências prévias etc.) do ator que planeja (ou, simplesmente, observa). Uma mesma realidade pode ser percebida de modo diferente de como está situado um observador específico; quais são seus interesses e seus objetivos. Dessa forma, a análise de uma determinada situação é uma apreciação da realidade que enfrenta um determinado ator a partir de sua visão.

Entende-se que Belo Monte é o meio utilizado pelo Governo para promover a integração e o desenvolvimento nacional; tem originalmente o dever de reconhecer antes de mais nada o respeito histórico dos povos da floresta aos bens e recursos naturais. Essa realidade deve ser equacionada a fim de organizar sistematicamente os elementos constituintes da conjuntura com vistas ao planejamento das políticas públicas neste município. Vê-se, portanto, nesse contexto, a apropriação política e econômica da vida e da tradição milenar dos povos amazônicos em seu sentido mais puro, “o convívio e o respeito” que nos processos políticos da obra tem exercitado uma política antagônica ao desenvolvimento social.

O déficit de inserção do modo de vida particular das pessoas não considerado previamente, causado por um conjunto de erros previamente medidos e executados no processo de cadastramento das famílias, é visivelmente identificável, pois a situação real dos moradores das diversas áreas beneficiárias da obra de Belo Monte não é boa. Tratam-se de questões não previstas para além da mudança de endereço das pessoas, pois junto com esta mudança vieram problemas, como a distância da nova morada em relação ao colégio antigo do filho, ao posto de saúde etc., cujos trajetos antes eram realizados a pé, por exemplo, e após a mudança a família precisa de meios de transporte, entre tantas outras problemáticas de cunho estrutural para elas.

Vê-se, nas duas situações apresentadas como nós estratégicos, conflitos encobertos, que a burocracia do cumprimento do calendário da obra e a falta de preparo técnico da gestão municipal, aliados à forma simplista com

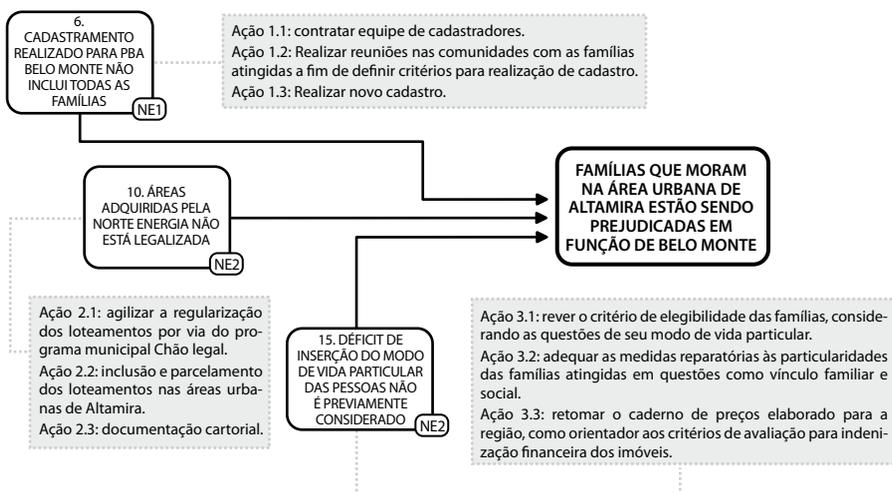
que esses dois assuntos são tratados, o que acarretará num futuro muito próximo outros cenários que a conjuntura regional apresenta, prejuízos ainda maiores do ponto de vista socioeconômico às famílias atingidas pela referida obra.

O quadro a seguir, *Árvore do problema*, apresenta sinteticamente o resumo dos três principais nós estratégicos à problemática apresentada, equacionada e discutida neste TCC. Para ser considerado um *Nó Estratégico* no fluxograma, este deve ter as seguintes características, conforme apresentado:

Para ser escolhido como *Nó Estratégico*, um nó explicativo deve atender a três requisitos: 1. Se resolvido ou “desatado”, terá alto impacto no equacionamento do problema; 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.

Para melhor precisar um *Nó Estratégico*, devemos descrevê-lo de forma a torná-lo monitorável e restringir a ambiguidade possível nas interpretações a ele referidas (Dagnino, 2015, p. 27).

#### 4. *Árvore do problema* que indica os nós estratégicos



## 4.1 Ações a serem implementadas para atacar cada um dos Nós Estratégicos na busca pela resolutividade da situação-problema

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Cadastramento realizado para PBA Belo Monte não inclui todas as famílias atingidas.	A 1.1 - Contratar equipe de cadastradores. A 1.2 - Realizar reuniões nas comunidades com as famílias atingidas a fim de definir critérios para realização de cadastro. A 1.3 - Realizar novo cadastro.	Que todas as famílias atingidas pela obra de Belo Monte na área de reassentamento urbano de Altamira sejam cadastradas com êxito.
NE 2 - Áreas adquiridas pela Norte Energia não estão regularizadas.	A 2.1 - Agilizar a regularização dos loteamentos por via do programa municipal Chão legal. A 2.2 - Inclusão e parcelamento dos loteamentos nas áreas urbanas de Altamira. A 2.3 - Documentação cartorial.	Contribuir para o desempenho da administração pública municipal na regularização fundiária urbana.
NE 3 - Déficit de inserção do modo de vida particular das pessoas não considerado previamente.	A 3.1 - Rever o critério de elegibilidade das famílias, considerando as questões de seu modo de vida particular. A 3.2 - Adequar as medidas reparatórias às particularidades das famílias atingidas em questões como vínculo familiar e social. A 3.3 - Retomar o caderno de preços elaborado para a região, como orientador aos critérios de avaliação para indenização financeira dos imóveis.	Respeito às características da interdependência e à complementariedade. Direitos civis fundamentais inteiramente respeitados pelo poder público.

## 5. A escolha dos nós estratégicos do problema

Considerando que o ator declarante do problema reúne as condições de atuar na sua resolutividade, que ao contrário do desgaste, se resolvido, o fórum cumprirá publicamente com sua função social, a qual se objetiva, monitorar a obra, uma vez que as famílias do bairros da cidade de Altamira atingidas pela obra de construção da Usina hidrelétrica de Belo Monte estão tendo seus direitos desrespeitados por atores governamentais, além da empresa concessionária responsável pelo empreendimento, tendo como uma das condicionantes seu remanejamento e o consequente reassentamento em áreas urbanas aos RUCs.

Sendo objeto da análise e das proposições o prejuízo destes moradores, três nós merecem ser equacionados acreditando-se que resultante do planejamento tornarão resolvidas as causas que levaram aos prejuízos elencados pela equipe neste trabalho, como: NE 1. Cadastramento realizado para o Plano básico ambiental Belo Monte, não inclui todas as famílias; NE 2. Áreas adquiridas pela Norte Energia não estão regularizadas; NE 3. Déficit de inserção do modo de vida particular das pessoas não considerado previamente.

A escolha dos NEs deve-se ao fato de que o levantamento das famílias atingidas pela construção de Belo Monte foi feito de forma desorganizada, inadequada e pouco transparente. Não se considerou a questão social de

cada família, os costumes culturais, nem mesmo as peculiaridades de cada membro do núcleo familiar. Por exemplo, os filhos que permaneciam morando com os pais mesmo após terem constituído outra família não foram devidamente cadastrados e as famílias foram removidas para uma casa sem espaço suficiente para todos os membros.

Outras, ainda, não tinham condições de apresentar a vasta lista de documentos necessários para formalizar o processo de direito à moradia e não foi ofertado a estes apoio assistencial e jurídico para que se cumprissem com as exigências do processo cadastral. Foram obrigadas a sair rápida e compulsoriamente de suas casas (Instituto Socioambiental, 2015), seja em razão do início da construção das estruturas da usina, seja devido ao futuro enchimento do reservatório.

Esse processo vai revelando um sistema autoritário de definição das prioridades e do aproveitamento do nosso potencial hidráulico, onde questões de vários tipos, inclusive o fato de não apenas escutar, mas considerar as questões que envolve o bem-estar das famílias e que pode além de haver prejuízos ao regime hídrico da região, os efeitos negativos da obra incidem diretamente nos prejuízos das famílias.

O Plano de ação a seguir baseia-se nos Nós Estratégicos apresentados anteriormente e apresenta um conjunto de tarefas concretas do problema equacionado, e junto com essas, os recursos necessários para a viabilização das ações planejadas.

O plano só se completa na ação, nunca antes. E a ação de governo frequentemente exige adaptações de último momento que completam e viabilizam o plano. Essas adaptações são uma forma de improvisação necessária e quase inexorável.

Contudo, a questão consiste, no momento da ação, se o domínio será da improvisação sobre o plano ou do plano sobre a improvisação. Não obstante, temos que reconhecer que as equipes dirigentes podem escolher os problemas, formular seus planos para solucioná-los e o momento de fazê-lo, mas não podem escolher as circunstâncias do contexto em que deverão agir. (Dagnino, 2015, p. 42).

## 6. Plano de ação

### Nó Estratégico 1: Cadastramento realizado para PBA Belo Monte não inclui todas as famílias

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 - Contratar equipe de cadastradores.	<p>1.1.1 - Identificar e visitar todas as famílias oriundas das áreas atingidas pela obra da hidrelétrica de Belo Monte dentro e fora dos RUCs.</p> <p>1.1.2 - Cadastrar famílias atingidas pela obra.</p> <p>1.1.3 - Identificar a partir do novo cadastro particularidades dos núcleos familiares que após reassentamento provoquem mudanças na rotina destas famílias no âmbito social e econômico.</p>	<p>Humanos: Equipe de cadastradores qualificada; Agentes locais da comunidade; Analistas de sistema</p> <p>Equipamentos: Audiovisuais; de localização geodésica;</p> <p>Transporte: Veículo utilitário e 4X4.</p> <p>Comunicação e publicidade: serviços de sistemas de comunicação volante, televisivos, rádio e escritos.</p> <p>Outros: Combustível, Material de escritório.</p>	18 meses	Empresa terceirizada contratada pela Norte Energia para este fim, juntamente com a Associação de moradores, Prefeitura.
A 1.2 - Realizar reuniões nas comunidades com as famílias atingidas a fim de definir critérios para realização de cadastro.	1.2.1 - Acessar o cadastro original das famílias atingidas.	<p>Humanos: Equipe de cadastradores qualificada; Agentes locais da comunidade; Analistas de sistema;</p>	Até 30 dias	Fórum social de acompanhamento das condicionantes de Belo Monte.
	1.2.2 - Organizar e apresentar um banco de dados com todos os critérios previamente utilizados pela empresa responsável no cadastro das famílias das áreas atingidas.	<p>Equipamentos: Audiovisuais; de localização geodésica;</p>	Até 45 dias	
	1.2.3 - Organizar e realizar reuniões setoriais a fim de apresentar o banco de dados e discutir os critérios.	<p>Transporte: Veículo utilitário e 4X4.</p>	Até 120 dias	
	1.2.4 - Sistematizar o resultado das reuniões e realizar entrega de documento à Norte Energia e ao governo federal.	<p>Comunicação e publicidade: serviços de sistemas de comunicação volante, televisivos, rádio e escritos.</p>	Em até 4 meses	
	1.2.5 - Cadastrar famílias excluídas do cadastro original de atingidos.	<p>Outros: Combustível, Material de escritório</p>	18 meses	

## Nó estratégico 2: Falta de regularização da légua patrimonial

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 - Fazer reunião com a Câmara municipal de vereadores e a Prefeitura para elaboração da proposta de projeto e lei visando regularização do uso do solo.	2.2.1 - Realizar os estudos necessários das possíveis falhas técnicas e jurídicas visando a regularização do uso do solo no município de Altamira. 2.2.2 - Sistematizar o estudo sobre o uso do solo no município e disponibilizar aos interessados diretos.	Assessoria jurídica, agrônômica e de geoprocessamento.  Equipamentos de localização geodésica; base de dados cartográficos e solos; fundiária. Veículos	6 meses	Secretaria de Planejamento da Prefeitura e Norte Energia.
A 2.2 - Reunir com o governo federal para definir a área e a entrega da Légua patrimonial ao município.	2.2.3 - Preparar e apresentar dados sistematizados a fim de viabilizar a entrega definitiva da légua patrimonial do município.	Assessoria jurídica, agrônômica e de geoprocessamento.  Equipamentos de localização geodésica; base de dados cartográficos e solos; fundiária. Veículos	6 meses	Secretaria de Planejamento da Prefeitura e Norte Energia.
A 2.3 - Realizar georreferenciamento do perímetro urbano para inclusão e parcelamento das áreas.	2.3.4 - Georreferenciar todo o perímetro urbano de Altamira.	Assessoria jurídica; agrônômica e de geoprocessamento.  Equipamentos de localização geodésica; base de dados cartográficos e solos; fundiária. Veículos	6 meses	Secretaria de Planejamento da Prefeitura e Norte Energia.

## Nó estratégico 3: Déficit de inserção do modo de vida particular das pessoas não considerado previamente

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 3.1 - Rever o critério de elegibilidade das famílias, considerando as questões de seu modo de vida particular.	<p>3.1.1 - Analisar o conjunto de critérios previamente instituídos através do Plano básico ambiental para fins de elegibilidade das famílias beneficiárias das condicionantes de Belo Monte.</p> <p>3.1.2 - Instituir, por meio de norma complementar às condicionantes da obra, um conjunto de medidas orientadoras para políticas públicas, ao mesmo tempo, reparatórias aos danos sociais sofridos pelas famílias removidas de sua moradia para novas localidades.</p> <p>3.1.3 - Equacionar as problemáticas da população atingida pela obra, a fim de identificar e tornar público as principais mudanças do modo de vida das famílias em questão e promover melhorias reparatórias às novas condições de saúde, transporte, lazer, vida social, educação, mobilidade urbana etc., que estas famílias foram forçadamente submetidas.</p>	<p>Humanos: Agentes locais da comunidade, Especialistas, Membros do fórum.</p> <p>Equipamentos: Audiovisuais; informática; de localização geodésica;</p> <p>Transporte: Veículo utilitário e 4X4.</p> <p>Comunicação e publicidade: Serviços de sistemas de comunicação volante, televisivos, rádio e escritos.</p> <p>Outros: Combustível, Material de escritório.</p>	<p>30 dias</p> <p>02 anos</p> <p>06 meses</p> <p>6 meses</p>	<p>Fórum social de acompanhamento das condicionantes de Belo Monte.</p> <p>Governo federal (Presidência da República), Governo do Pará, Prefeitura, Consórcio construtor e Norte Energia.</p> <p>Fórum social de acompanhamento das condicionantes de Belo Monte</p>
A 3.2 - Adequar as medidas reparatórias às particularidades das famílias atingidas em questões como vínculo familiar e social.	<p>3.2.1 - Instituir grupo de trabalho de forma tripartite que tenha como tarefa principal a identificação de questões como o novo acesso à escola, ao trabalho, posto de saúde, comércio e outros espaços públicos e particulares como meio de documentar e atuar sobre os principais problemas oriundos da nova geografia dos bairros (RUCs) de Altamira.</p> <p>3.2.2 - Inserir no CAD Único do município os dados coletados sobre essas famílias.</p>	<p>Humanos: Equipe de cadastradores qualificada; Agentes locais da comunidade; Analistas de sistema.</p> <p>Equipamentos: Audiovisuais; de localização geodésica.</p> <p>Transporte: Veículo utilitário e 4X4.</p> <p>Comunicação e publicidade: Serviços de sistemas de comunicação volante, televisivos, rádio e escritos.</p> <p>Outros: Combustível; material de escritório.</p>	<p>Permanente</p> <p>Permanente</p>	<p>Fórum Social de Acompanhamento das Condicionantes de Belo Monte.</p> <p>Prefeitura</p>
A 3.3 - Retomar o caderno de preços elaborado para a região, como orientador aos critérios de avaliação para indenização financeira dos imóveis.	<p>3.3.1 - Solicitar à Norte Energia a retomada do caderno de preços para correções financeiras das indenizações.</p>	<p>Humanos: Equipe de cadastradores qualificada; Agentes locais da comunidade; Analistas de sistema.</p> <p>Equipamentos: Audiovisuais; de localização geodésica;</p> <p>Transporte: Veículo utilitário e 4X4.</p> <p>Comunicação e publicidade: Serviços de sistemas de comunicação volante, televisivos, rádio e escritos.</p> <p>Outros: Combustível; material de escritório.</p>		

## 7. Análise de atores

### Ação 1.1 - Contratar equipe de cadastradores

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Norte Energia S.A.	Econômico	Resistência dos movimentos sociais da região e fora dela.	Ouvir com atenção a população atingida e outros atores envolvidos, adequar as regras para inserção das questões levantadas no novo cadastro. Atender as reivindicações das famílias e atores envolvidos nas reivindicações.	Não aceitando ou não dando a importância devida às reclamações das famílias apresentadas para a revisão do atendimento nas condicionantes.	Construir entendimento sobre a importância social dos resultados do atendimento a fim de convencer a Norte Energia a revisar os critérios para atendimento de todos os atingidos.
Prefeitura municipal	Político	Não tem domínio político da efetivação das condicionantes.	Fornecer à Norte Energia dados das famílias através do Cadastro Único; Participar do novo cadastro.	Não dar a devida importância às reivindicações da população local.	Requerendo novas audiências públicas; Sensibilizando a Norte Energia e União da necessidade de rever os critérios e cadastros.
Governo federal	Político Econômico Cognitivo	Pouco entendimento com os movimentos sociais no quesito condicionantes, diminuiu a credibilidade de negociações sobre novas agendas.	Determinar a inclusão das famílias ainda não cadastradas incluindo-as nas políticas de atendimento das condicionantes.	Ignorar a base organizada e as pautas levantadas pelas baixas camadas da população atingida pela obra.	Apresentar tecnicamente um conjunto de fatores sociais, políticos, econômicos e jurídicos dos prejuízos atuais e suas consequências para a administração pública federal.

### Ação 1.2 - Realizar reuniões nas comunidades com as famílias atingidas a fim de definir critérios novo cadastro

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Norte Energia S.A.	Econômico	Calendário de cumprimento das etapas da obra de Belo Monte.	Definir um novo calendário de recadastramento e cadastramento das famílias das áreas atingidas; Realizar as reuniões nas áreas atingidas; Esclarecer massivamente o critério "ser atingido" e "condicionantes".	Manter a agenda da obra como está atualmente e cumprir com as ações já pré-determinadas;	Definir novas metas acerca dos critérios e novo cadastro e instituir agenda com os envolvidos a fim de reorganizar o calendário e ações.
Prefeitura municipal	Cognitivo Político	Não tem domínio sobre a Norte Energia.	Instituir espaços públicos de agenda decisória.	Não participando da liderança nas interlocuções com à União e Norte Energia.	Sensibilizá-lo da necessidade de atuação junto à União e Norte Energia.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Fórum social de acompanhamento das condicionantes de Belo Monte	Cognitivo	Não possui poder decisório. É apenas de acompanhamento.	Provocar os órgãos de fiscalização e controle (MPF e Ibama), para que o empreendedor reveja as medidas ainda não cumpridas. Apropriar-se dos dados para fins de esclarecimento público nas políticas setoriais como meio de conscientização social dos danos e erros do projeto, e de posse desses, preparar suas reivindicações.	Os membros deixarem-se vencer pelo cansaço político que a agenda promove; Não manter a agenda do fórum ativa; Deixar de provocar os órgãos de fiscalização e controle.	Sensibilizar a Norte Energia, governos e sociedade acerca dos descumprimentos das medidas de assentamentos e indenizatórias.

## Ação 2.1 - Realizar reunião com a Câmara municipal de vereadores e Prefeitura para elaboração da proposta de projeto e lei visando regularização do uso do solo

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Prefeitura municipal	Político Cognitivo	Valor do desmembramento cartorial das obras e a escassez de recursos para este fim.	Apresentando proposta ao Poder legislativo municipal para a regularização do uso do solo.	Não dar a devida importância do tema "uso do solo" à agenda decisória do município.	Sensibilizar o poder público municipal da necessidade da regularização urbana.
Câmara municipal de vereadores	Político	Posições políticas contrárias entre os membros do Poder Legislativo.	Incluir na pauta em caráter de urgência.	Não incluir na pauta a regularização do solo urbano.	Provocar seção especial na Câmara municipal de vereadores para discutir a regularização do uso e parcelamento do solo.
Governo estadual do Pará	Político	Interesses econômicos dominando a agenda política local; Mercado imobiliário forte e com poder político no município.	Executando o repasse e a regularização urbana das áreas pertencentes ao governo do estado.	Governo estadual deixar de colaborar nas ações para a regularização.	Demonstração técnica dos prejuízos da falta de regularização do uso e parcelamento do solo para a viabilização econômica e social.

## Ação 2.2 - Reunir com o governo federal para definir a área e a entrega da légua patrimonial ao município

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Incra	Político Econômico	Base de dados georreferenciados desatualizada.	Atualizando a base de dados; Realizando a entrega da légua patrimonial ao município; Disponibilizando recursos financeiros para regularização cartorial da légua.	Não cumprir com a sua função na regularização fundiária.	Sensibilizando o Incra para viabilizar a regularização da légua patrimonial de Altamira, fazendo valer a função social da terra.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Prefeitura municipal	Cognitivo	Não tem poder sobre o Incra, governo do estado e cartório.	Apresentando sua demanda para a Norte Energia, responsável pelo cumprimento das condicionantes.	Ausentando-se da sua função como gestor na busca de solutivas para o problema apresentado.	Demonstrar ao Incra e ao Governo do Pará a sua importância diante da Norte Energia para a regularização do uso e parcelamento do solo.
Norte Energia S.A.	Econômico Cognitivo	Depende de regularização junto ao Município de Altamira; Lentidão junto ao governo municipal em resolver a questão regulatória que impede a definição de assentamentos das famílias.	Definir das famílias que dependem de documentos regulatórios de posse.	Ausentar-se do debate de criação de proposta definitiva.	Solicitar perante aos órgãos de fiscalização a atuação para agilidade no processo regulatório junto ao Incra, Governo do Pará e Norte Energia.

## Ação 2.3 - Realizar georreferenciamento do perímetro urbano para inclusão e parcelamento das áreas

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Prefeitura municipal	Político Econômico	Depende de norma definidora dos limites federais e estaduais de definição uso do solo urbano.	Monitorando as ações, especialmente das famílias atingidas pela obra Belo Monte.	Ausentando-se de sua função de governança diante das ações públicas para georreferenciamento das áreas.	Cobrar a celeridade da ação.
Norte Energia S.A.	Econômico Cognitivo	A revisão na definição da delimitação para a base do cadastro e as indenizações mitigatórias das famílias.	Disponibilizando recursos, ações, para a celeridade da ação.	Deixando de atender as reivindicações do poder público.	Sensibilizar os órgãos de fiscalização na atuação do processo regulatório junto a Norte Energia.
Fórum social de acompanhamento das condicionantes de Belo Monte	Cognitivo	Não possui poder de decisão, depende de atuações dos órgãos de fiscalização (MPF e Ibama) e atuação da Nesa e do governo federal.	Solicitando ao empreendedor a revisão de medidas ainda não cumpridas e dando novos encaminhamento para cumprimento.	Deixar de realizar os acompanhamentos necessários para cumprimentos de acordo com PBA.	Sensibilizar os órgãos de fiscalização para a celeridade da ação.

## Ação 3.1 Rever o critério de elegibilidade das famílias, considerando as questões de seu modo de vida particular

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Ibama	Político	Não entendimento sobre o modo de vida das pessoas.	Incluindo nos relatórios de monitoramento das condicionantes os novos elementos advindos do modo de vida particular famílias.	Ignorando as questões da rotina e do modo de vida das famílias para as mudanças que estão sendo forçadas a fazer.	Entregar ao Ibama o conjunto de critérios a serem considerados para a revisão dos cadastros das famílias atingidas a serem consideradas pelo órgão nos monitoramentos.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Norte Energia S.A.	Econômico Cognitivo			O não reconhecimento de que as medidas reparatórias às famílias não estão sendo devidamente executadas; A não garantia da manutenção ou melhoria das condições de vida; Obrigar por meio de medidas administrativas e cumprimento do calendário da obra, a abrirem mão da identidade.	Sensibilizar os órgãos de fiscalização na atuação junto ao governo federal e empreender para a implementação de ações assistenciais básicas e revisão do cadastro.
MPF e DPU	Jurídico Cognitivo	Poder decisório é limitado.	Provocar o Governo federal sobre a necessidade de atuação permanente da DPU no município, bem como o MPF fazer atuação mais eficazes.	Não se utilizar do potencial do terceiro poder em benefício da população atingida no cumprimento da lei.	Sensibilizar os atores da necessidade permanente da atuação de assistência e de fiscalização.

### Ação 3.2 - Adequar as medidas reparatórias às particularidades das famílias atingidas em questões como vínculo familiar e social

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
MPF e DPU	Jurídica Cognitiva	Falhas de fiscalização no processo de reassentamento.	Aplicar medidas de correção e reparatórias por parte do Governo federal e do empreendedor.	Deixar de fiscalizar e ajuizar ações ou deixar de buscar medidas de fortalecimento da diversidade cultural diferenciada e indenizações.	Propor a criação da Câmara de conciliação, formada por órgãos públicos, empresa e atingidos, objetivando a adequação das medidas reparatórias e as particularidades das famílias atingidas em questões como vínculo familiar e social.
Fórum social de acompanhamento das condicionantes de Belo Monte	Cognitivo	Não possui poder de decisão.	Acompanhar e recomendar os novos critérios.	Não realizar ações de instigação aos órgãos de fiscalização e controle.	Realizar debates com as famílias atingidas a fim de elaborar propostas para atendê-las diante das problemáticas identificadas relacionadas aos direitos coletivos incluídos (ou ainda não) nas obrigações da Norte Energia previstas no PBA.
Norte Energia S.A.	Econômico Cognitivo	Perda de credibilidade do empreendedor com os atingidos ao desprezar o PBA difícil acordos sem intermediação judicial.	Adequar as medidas reparatórias às particularidades das famílias.	Manter a violação dos direitos das famílias de forma desrespeitosa, negando-lhes o direito de escolher seus RUCs.	Sensibilizar a Norte Energia para que repare as famílias com perdas sociais e vínculos.

### Ação 3.3 - Retomar o caderno de preços elaborado para a região, como orientador aos critérios de avaliação para indenização financeira dos imóveis

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Norte Energia S.A.	Econômico	Descumprimento do caderno de preços.	Retomar e cumprir o caderno de preços da região.	Ignorando o caderno de preços.	Requerer debate com a Nesa, Governo federal, atingidos e instituições de fiscalização para formular nova proposta para o pagamento das indenizações de acordo com a realidade local.
MPF e DPU	Jurídico	Morosidade de atuação do MPF, bem como a falta de mobilização eficiente para com o empreendedor para a reavaliação das indenizações.	Requerer debate com o Governo federal, Nesa e sociedade civil, ofertando assistência jurídica.	Não buscar iniciativas de revisão dos valores de indenizações por meio de um caderno de preço regular.	Requerer junto ao MPF e a DPU atuação de assistência e de fiscalização para que haja a revisão das indenizações por meio de uma proposta nova de caderno de preços.
Fórum social de acompanhamento das condicionantes de Belo Monte	Não tem poder de decisão	A suas ações não possuem cunho decisivo, pois dependem de atuações dos órgãos de fiscalização (MPF e Ibama) de atuação efetiva da Norte Energia e União.	Provocar os órgãos de fiscalização e controle (MPF e Ibama), Governo federal, sociedade civil em audiência pública e apresentar proposta de compromisso para que a Norte Energia garanta de fato o direito à adequação das medidas reparatórias e às particularidades das famílias atingidas em questões como vínculo familiar e social.	Não realizar ações de instigação aos órgãos de fiscalização e controle.	Cobrar os direitos dos atingidos quanto aos direitos coletivos incluídos ou ainda nas obrigações da Norte Energia previstas no PBA de Belo Monte.

## 8. Análise de riscos e fragilidades

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis?	Sim. Entendemos que toda ação gera uma reação, sendo positiva ou negativa, o que depende neste caso é a forma como estas são executadas.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas relações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Lidar com medidas compensatórias no processo de instalação de uma obra abre caminhos para se construir relações sociais, políticas e econômicas. Ao mesmo tempo, deve-se considerar que o cenário conjuntural em se instalou Belo Monte reúne quatro décadas de lutas, resistências e conquistas, agregando aos setores produtivos das mais diversas esferas um profundo conhecimento político das problemáticas e ao mesmo tempo das prioridades a serem executadas como políticas públicas e compensatórias nesta região. Para o governo em qualquer das esferas, cabe reunir habilidades e competências técnicas e jurídicas a fim de buscar alternativas para se fazer justiça à ausência de Estado sofrida pela população local após décadas de um grande Projeto como a construção da BR 230-Rodovia Transamazônica. Os aspectos técnicos, jurídicos e políticos são também presentes e visíveis; tratam-se de ações que podem negatar a ação principal do Plano Institucional do Governo Federal, que é geração de energia, gerando efeitos como: não atendimento das famílias excluídas e ou prejudicadas pela hidrelétrica, deixando-as sem moradia por falta de aceitação da Norte Energia em realizar um novo cadastro, acrescentar critérios ainda não contemplados e reparar danos. Um efeito como este gerará um conjunto de críticas e colocará em cheque a credibilidade do Governo de esquerda, visto que majoritariamente a região se pautou a partir das organizações de classe sindical, movimentos populares, igrejas, grupos setoriais e organizações indígenas, que o respeito às vocações locais e a garantia do controle social por meio de instrumentos de participação popular criados pelo governo, pudesse fazer parte dos processos decisórios da referida obra.
Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para corrigir ou prevenir?	O ator que declara o problema é importante no processo de análise e acompanhamento das condicionantes. Mas, como o próprio nome diz, é um Fórum de acompanhamento, sendo este fato o principal ponto fraco do projeto. O espaço é institucional, está regulamentado no Plano básico ambiental, Norte Energia (2011), Volume III, Tombo 1, composto por Governos das três esferas, sociedade civil organizada, entre elas cita-se a Fundação Viver Produzir e Preservar, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetagri PA), o Movimento de Mulheres de Altamira Campo e Cidade, além de empresários das áreas da indústria madeireira, comércio, serviços, ribeirinhos, povos indígenas e a própria Norte Energia, porém este conjunto de atores envolvidos não exercem poder decisório sobre a obra, tanto nas etapas de planejamento quanto nas etapas de construção. A obra já está em andamento e os prejuízos já são sentidos pelas famílias, o Fórum acompanha e recomenda, prevalecendo neste caso, mesmo que não tão explícito, o poder do capital para obtenção dos lucros aos quais esta obra se pauta. As correções são possíveis e também palpáveis, apesar das fragilidades notáveis nos processos e agendas decisórias, o Fórum também é o espaço de aprendizado coletivo. Novas e qualificadas pautas setoriais emergem em meio às discussões; é um espaço também onde cada ator tem exatamente a dimensão das problemáticas de sua agenda, o que o ajuda na organização de frentes de luta nos processos decisórios em outros espaços institucionais da obra e ou dos governos.
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Como se trata de um projeto de grande porte em andamento, e como todo tal tem ou pelo menos deve haver previsões orçamentárias, parte-se do princípio de que há previsões orçamentárias suficientes e que deve-se considerar previamente que os orçamentos oscilam e inflacionam, uma vez que se trabalha com ações de curto, médio e longos prazos.
De forma geral a equipe avalia ao final que Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	A avaliação positiva da resolutividade do problema escolhido vem acompanhada de preocupações no que diz respeito ao processo de governança, que deve constantemente verificar analiticamente a entrada de novos atores. É certo afirmar que há viabilidade na ação escolhida, porém, como todo projeto, requer um nível de capacidade técnica no monitoramento a fim de garantir que cada ação proposta seja efetivamente executada; para isto deve existir entre os atores envolvidos alta capacidade de diálogo e compromisso dos gestores públicos envolvidos em viabilizar e disponibilizar a estrutura necessária, o se o for, problema será solucionado.

## 9. Considerações finais

Os efeitos negativos descritos neste trabalho sugerem que uma administração de esquerda deve estabelecer processos democráticos na sua gestão e, ao mesmo tempo, não perder de vista que características do Estado herdado e que as diferenças de opinião próprias de uma sociedade de forte domínio capitalista torna-se ponto de partida para grandes reflexões para embasar e promover mudanças para o País, onde a defesa pela vida deve pautar a inovação e a elaboração de políticas públicas em que no jogo social a força do capital não se imponha às regras das relações Estado-sociedade.

A observância do conjunto dos descumprimentos das condicionantes de Belo Monte no município de Altamira que, de forma direta e ou indireta, deve a responsabilidade da Norte Energia e da União. A política formulada para que se executasse a obra no tocante ao cumprimento das condicionantes apresenta-se com êxito na manipulação e controle dessa agenda por parte da iniciativa privada, contrariando valores humanistas de um governo democrático que por mais de uma década estabeleceu diálogos na região para que se avançasse na construção da hidrelétrica. Por visto, muitos dos anseios da população preconizados pelos movimentos sociais da região recebem por parte da empresa responsável pela execução da obra, a Norte Energia S.A., de forma desrespeitosa quebra.

Merecem atenção especial todas as obrigações não cumpridas pela Norte Energia legitimadas no Plano Básico Ambiental, que passam automaticamente de forma errônea para a “ossada” do poder público, principalmente o local. A obrigatoriedade das famílias em deixar suas casas não acompanhou a obrigatoriedade do empreendedor em reassentar estas famílias de forma digna, respeitando sua cultura, seus valores, seu modo de vida, desconsiderando o que se chama de gentrificação como critério de avaliação e validação das condicionantes para esta população.

Busca-se então evidenciar que o que se preconiza com as normativas, prerrogativas da obra através do PBA, não está sendo cumprido e que se deve aplicar medidas administrativas no âmbito do Governo federal, fonte financiadora e responsável direto pela viabilização da obra e por todos

os danos dela surgidos, para que os prejuízos das famílias atingidas sejam resolvidos antes mesmo que sejam desmobilizados os canteiros de obras.

A discussão feita ao longo deste trabalho sobre do uso de Instrumentos Metodológicos Operacionais na gestão das políticas públicas, tendo neste caso em especial, o equacionamento de um problema gritante na cidade polo da Rodovia Transamazônica (Altamira), permite-nos afirmar a orientação política de um governo pautada nestes instrumentos possibilita uma elevação de sua compreensão acerca dos aspectos de Policy e de Politics.

Concluímos este trabalho avaliando positivamente os instrumentos metodológicos operacionais pela eficácia no equacionamento parcial do problema objeto deste estudo, possibilitando visualizar as questões estruturais dos prejuízos das famílias atingidas pela obra de Belo Monte e o incansável trabalho na defesa dos seus direitos.

O Governo, diante da problemática, ainda se furta de suas responsabilidades maiores, visto que as garantias legais por estar no centro nervoso de uma grande obra, na prática não tem feito a diferença em mudar para melhor a vida das pessoas. Cabe, portanto, a análise das práticas necessárias apontadas nos painéis apresentados a fim de indicar caminhos e sugestões para que sejam eliminados os efeitos negativos dessa obra, construída para que, entre outras, gere energia.

## Referências

- CAVALCANTE, Paula Arcoverde. Políticas públicas: conceitos básicos. [S.l.: s.d.], 2013.
- CAVALCANTI, Paula Arcoverde; DAGNINO, Renato. Os enfoques para o estudo das políticas e o gestor público. São Paulo, 2013. (mimeo).
- COSTA, Greiner. Avaliação governamental e opinião pública. In: COSTA, Greiner. Comunicação e gestão pública. Campinas: Atomo&Alínea, 2015.
- DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde. COSTA, Greiner. Gestão estratégica pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- ISA. Dossiê Belo Monte: vozes do Xingu. Coletânea de artigos para o dossiê Belo Monte. [S.l. : s. n.], 2015.

---

MORAES, Reginaldo. Política, sociedade e meios de comunicação de massa: armadilhas e ilusões. São Paulo, 2014. (mimeo).

SOUZA, Ubiratan. Gestão pública e participação popular: proposta para um Orçamento Participativo Municipal. In: PONT, Raul. Gestão pública e democracia participativa. Disponível em: <<http://www.raulpont.com.br/upload/publicacoes/281.pdf>>. Acesso em: jan. 2016.



# CAPÍTULO X

## **MÁ GESTÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**



Seiva de Carvalho Chaves  
Uedson Luiz Lima da Silva  
Orientador: Edson Valadares

## 1. Introdução

A partir dos instrumentos metodológico-operacionais apresentados ao longo dos encontros presenciais e aulas, elaboramos uma tabela que tem como centro da discussão que norteou a confecção do TCC, com o tema Má gestão dos recursos orçamentários, o ator que declara é a Prefeitura de Tanquinho-BA, cuja experiência prática de um dos integrantes do grupo motivou a discussão em torno do assunto.

Um dos problemas que afeta a gestão pública ainda continua a ser a escassez de recursos para demandas socioeconômicas ilimitadas. Como podemos encontrar saídas para um município como Tanquinho-BA, que depende exclusivamente dos repasses do Fundo de participação dos municípios, cujo índice é o menor estabelecido por lei, de 0,6, com uma população estimada em 8.553 habitantes? (IBGE, 2015).

A gestão comprometida com a preservação da coisa pública, acepção antiga da expressão “*res publica*”, tem como missão arrecadar as receitas e gerir as despesas, numa combinação que busque o máximo de eficiência (meios) e eficácia (resultados) na execução das políticas públicas de proteção e promoção socioeconômica da população.

Dentre outros problemas, identificamos a baixa qualificação da gestão e respectivos servidores públicos. Falta planejamento nos gastos, há um desperdício nas compras gerais da prefeitura. O que por certo inviabiliza a

melhoria na capacidade de investimentos em outras áreas, tendo em vista as limitações orçamentárias.

Aqui está presente outro aspecto que costuma impedir o sucesso na execução de políticas públicas, pois se não tiver harmonia e sintonia na gestão, o desperdício de recursos públicos torna-se um problema constante para o governo, com um forte desgaste político. Em tempos de crises do capitalismo que afronta o Estado necessário, necessitamos racionalizar os recursos voltados para o princípio da economicidade sem esquecer o combate às desigualdades sociais.

Planejar não pode ser uma experiência restrita ao gabinete do prefeito e de especialistas, deve ser a experiência de ir para as ruas, auscultar os desejos e corresponder aos anseios do povo. Saindo do espectro meramente eleitoral para a consolidação da cidadania. Um governo transforma pela sua prática democrática, que aliada a uma teoria progressista, como o exemplo testado e aprovado do Orçamento participativo, deixa marcas fundamentais para a construção de um povo livre e corresponsável pelo seu destino público. É o que diz Dagnino (2014, p. 19):

A democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com uma outra condição necessária – a capacidade de gestão pública – é suficiente. Só a democracia aliada à eficiência de gestão pode levar ao “Estado Necessário” para a transformação da sociedade brasileira no sentido que queremos.

Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há avaliação de políticas, não há prestação de contas, não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem correlação com a ação de governo cotidiana, pode degenerar num assembleísmo inconsequente e irresponsável e numa situação de descompromisso, ineficiência e ineficácia generalizada.

O que se defende não é uma espécie de assembleísmo, mas um conjunto de medidas que levem em conta a transparência na gestão pública e a

intervenção dos atores sociais nos principais instrumentos de planejamento do Estado, em especial o PPA, LDO e LOA, por meio do controle social exercido pelos movimentos sociais e conselhos setoriais. Um projeto de governo enraizado pela construção, de baixo para cima, tem mais condições de funcionar adequadamente aos interesses da coletividade do que o de comportamento centralizador.

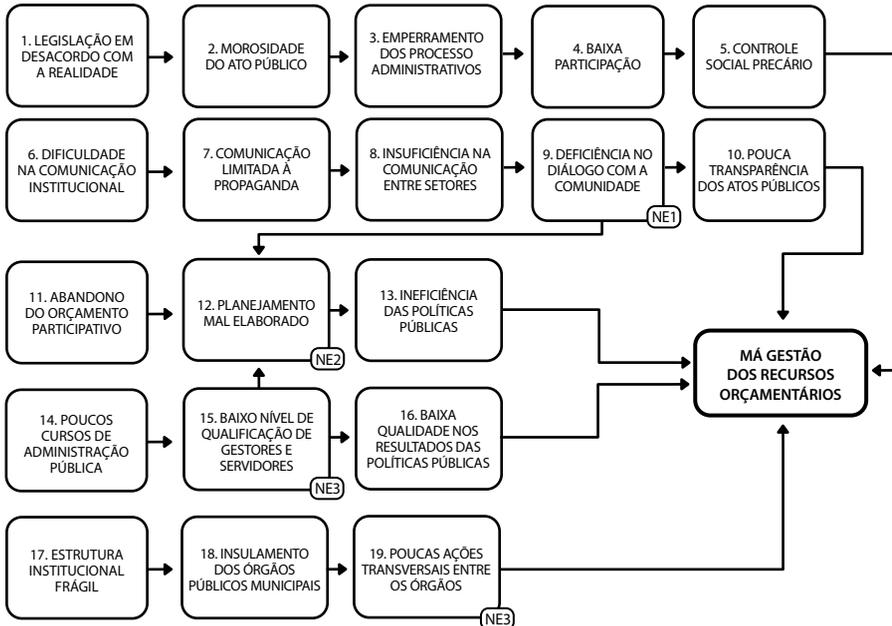
Outro fator considerado importante é a questão da comunicação, um tema sempre controverso na administração popular, e que ainda não amadureceu programaticamente para o campo progressista, no sentido de ampliar os horizontes para um novo tempo que exige ações estratégicas e com pensamento focado para a comunicação institucional, muitas vezes relegada ao segundo plano.

Tal como o exemplo muito citado pelas agências de propaganda tradicionais “uma galinha quando põe o ovo anuncia”, os gestores progressistas ainda não perceberam a importância da comunicação como um aspecto fundamental para efetivar o sucesso da gestão, dialogando estrategicamente com a população. Mas devemos deixar claro: o anúncio deve estar associado a uma execução efetiva da política pública, com o foco na inclusão socioeconômica dos cidadãos.

Reunimos aspectos que contribuem para o bom debate e o desenvolvimento do TCC, abrindo um campo de subtemas que se relacionam com a gestão pública e respectivos desafios diante de um mundo que não para de mudar. Importante ressaltar que é fundamental melhorar o gasto público para investir na cidade. O que exige dos gestores novas soluções para problemas nem sempre novos, mas que suplicam respostas inteligentes.

## 1.1 Fluxograma

Ator: Prefeitura de Tanquinho-BA



## 2. Comentários analítico-conceituais sobre nós explicativos

A construção do fluxograma elaborado em equipe busca sintetizar os problemas encontrados que resultam no tema em questão: Má gestão dos recursos orçamentários. Ao observar os nós explicativos e estratégicos, notam-se várias dificuldades encontradas na gestão, mas ao mesmo tempo podemos apontar algumas soluções possíveis que possam minimizar e até criar alternativas para sair da “mesmice” e modernizar o governo sob o princípio máximo da inclusão social com desenvolvimento socioeconômico e político.

A análise crítica sobre todos os nós permite visualizar os problemas e respectivas soluções a médio e longo prazos, fortalecendo uma nova cultura na gestão pública que busque atender as demandas sociais e econômicas tão fundamentais para o desenvolvimento do país, estado e, no nosso caso,

no município. O município carente de recursos financeiros e humanos é o ente mais necessitado, pois são necessárias ações administrativas que maximizem sua importância na vida dos cidadãos e cidadãs.

### **N1 - Legislação em desacordo com a realidade**

É notório, após a eleição de um novo prefeito, encontrar uma legislação que em nada contribui para a inovação, para aplicação de um programa de governo diferenciado. A primeira luta política começa justamente com a remoção de leis que atravancam a gestão pública voltada para a maioria da população. O novo prefeito, para além da legislação básica que rege o município, encontra uma Lei orçamentária herdada do gestor anterior, bem como um PPA fora da sua realidade programática.

### **N2 - Morosidade do ato público**

É a cultura encontrada e difícil de ser modificada, mas não impossível. É a força política da nova liderança que poderá construir uma nova maneira de gestar a coisa pública, impulsionando a necessária agilidade nos atos públicos, informatizando os setores e mobilizando os funcionários públicos no intuito de melhor prestar o serviço à população.

### **N3 - Emperramento dos processos administrativos**

Por força das leis e da cultura política encontradas, o serviço público continua a sofrer dessa manifesta ação resistente à eficiência das ações públicas. É o retrato da cultura de deixar parados os processos administrativos à espera de uma nova ordem; a proatividade inexistente nesse ambiente, porém deve ser mobilizada pelo novo gestor.

### **N4 - Baixa participação das OSs**

Nesse ponto é importante frisar que as organizações sociais são importantes parceiros no alinhamento de uma gestão pública popular. Não há donos da verdade, mas vários são os possíveis parceiros na gestão pública; os organismos sociais cumprem o papel de colaborar para que o poder

público avance nos seus objetivos máximos de resolver os problemas que afetam a população.

## **N5 - Controle social precário**

É o que poderíamos chamar de “o princípio do fim” de uma gestão pública, pois sem controle social efetivo, o caminho para o desastre no atendimento à maioria da população necessitada dos serviços públicos no município torna-se precário. Um perigo que se coloca para a gestão que deseja ser popular é justamente não permitir um controle social sobre suas ações.

## **N6 - Dificuldade na comunicação institucional**

No caso da prefeitura em questão praticamente inexistente uma comunicação institucional pensada estrategicamente para funcionar a contento dos interesses da gestão pública. Infelizmente é um tema ainda pouco tratado pelo gestor, mas um elemento fundamental para ser levado em consideração, pois problemas também são criados nessa área.

Sua principal característica deve ser tratar a comunicação de forma estratégica e planejada, visando criar relacionamentos com os diversos públicos, bem como construir uma identidade e uma imagem dessas instituições públicas.

## **N7- Comunicação limitada à propaganda**

Pensada pontualmente, a comunicação muitas vezes fica restrita à propaganda de um feito, sem corresponder diretamente ao princípio macro da gestão. Uma falha que pode comprometer a imagem do governo, pois é necessário mobilizar um conjunto de ações internas e externas para que os objetivos concretos sejam visualizados pelos gestores em constante diálogo com a população. Como bem analisa Dagnino (2015): “A mídia é fator determinante de aspectos que se tratará em seguida como jogo social, da formação das agendas decisórias e da equação de governabilidade que qualquer governo é obrigado a “resolver” para continuar governando (p.14)”.

## **N8 - Insuficiência na comunicação entre setores**

Quantos problemas internos são gerados a partir desse entrave comunicacional? Poderíamos listar vários: sobreposição de tarefas; ineficiência nas ações governamentais; desperdício de recursos financeiros e humanos. Promover ações para integrar os setores de forma a se comunicarem melhor e a compartilharem informações pode ajudar no sucesso da gestão pública.

## **N9 - Deficiência no diálogo com a comunidade**

Esse tópico foi escolhido como o primeiro Nó Estratégico (NE1), cuja análise será feita posteriormente.

## **N10 - Pouca transparência nos atos públicos**

As pessoas sentem a necessidade de estarem informadas sobre o que a gestão pública faz ou está fazendo para melhorar as condições de vida no município. Portanto, trata-se também de um preceito constitucional a transparência nos atos públicos, por todos os meios possíveis a comunidade tem o direito de saber como funciona e o que faz a gestão pública.

## **N11 - Abandono do Orçamento participativo**

É uma constatação bastante plausível a ser feita: por que os governos municipais liderados pelo Partido dos Trabalhadores abandonaram o modo petista de governar, em especial a baixa implantação do Orçamento participativo? Um problema que amplia a forma antidemocrática de gestão pública. O orçamento participativo tem a capacidade de mobilizar a cidadania, interagir com a população e definir as ações e objetivos do governo, o que se pretende fazer, com qual recurso, dentre várias propostas.

## **N12 - Planejamento mal elaborado**

Esse tópico foi escolhido como o segundo Nó Estratégico (NE2), cuja análise será feita posteriormente.

### **N13 - Ineficiência na execução das políticas públicas**

Causas e consequências estão presentes nesse tópico, pois a ausência da participação popular nos destinos do Estado provoca gastos desnecessários em áreas não prioritárias. Gera desconforto governamental e desagradam os cidadãos por verem os problemas da vida pública sem resolução. Políticas públicas elaboradas e executadas a partir somente da cabeça dos técnicos e do gestor sem ouvir a opinião da comunidade pode ser a causa do insucesso.

### **N14 - Poucos cursos de administração pública**

O Estado herdado logrou uma herança maldita que contamina a gestão pública, mesmo nos dias atuais, que exigem uma nova forma de gerir o governo voltado para demandas sociais que antes constavam formalmente na Constituição Federal de 1988 e agora estão sendo implantadas. Os cursos de administração pública são restritos e na maioria das vezes estão vinculados ao pensamento neoliberal, buscando adotar técnicas empresariais.

### **N15 - Baixo nível de qualificação de gestores e servidores**

Esse tópico foi escolhido como o terceiro Nó Estratégico (NE3), cuja análise será feita posteriormente.

### **N16 - Baixa qualidade nos resultados das políticas públicas**

Inevitável o resultado negativo para a aplicação de políticas públicas no cenário em que se encontram os vícios do Estado herdado. Os atores que fazem a gestão pública sem a devida atualização nos conhecimentos contemporâneos sobre os novos instrumentos metodológicos repetirão os mesmos erros praticados na execução da política pública. Para a construção do Estado necessário, deve-se investir no compartilhamento de informações e aperfeiçoamentos da política pública para atender aos interesses da cidadania.

## **N17 - Estrutura institucional frágil**

É quase uma máxima na gestão pública, para o novo governo progressista que se instala, o encontro de uma estrutura frágil institucionalmente, restrita a poucas ações rotineiras, sem inovar, apenas cumprir o papel burocrático costumeiro, sem esperar grandes resultados.

## **N18 - Insulamento dos órgãos públicos municipais**

É uma característica que afeta toda a gestão pública nos três níveis da federação brasileira. Em especial no município existe uma espécie de concorrência entre os órgãos públicos, tendo em vista as nomeações muitas vezes atenderem a grupos políticos e partidários diferentes. É um desafio para o governo local desfazer as ilhas encontradas, convergir interesses privados em interesses de ordem pública e que atendam à coletividade.

## **N19 - Poucas ações transversais entre os órgãos**

Sempre é difícil romper com as amarras que existem, nos mais diferentes órgãos públicos, retomamos a ideia das ilhas em franca concorrência como se estivessem num ambiente privado a buscar lucros. A concepção de uma gestão pública que deseja ser vencedora em sua missão exige, nos tempos atuais, a convergência de recursos públicos para maximizar ações que de forma inteligente sejam transversais. Programas que envolvem saúde e educação, segurança e infraestrutura, entre outras políticas públicas devem sempre priorizar a transversalidade, otimizar os recursos públicos para alcançar o bem maior da gestão pública, que é responder positivamente aos problemas sociais existentes no município.

## **3. Análises dos nós estratégicos**

Os três nós estratégicos escolhidos formam a ideia coletiva de que ao tomar iniciativas para resolver tais proposições, o governo municipal poderá envidar esforços objetivos no sentido de cumprir o seu programa de governo com grandes chances de sucesso. A partir dessa constatação na escolha dos principais problemas a serem atacados, o gestor público, jun-

to com a equipe e a participação popular, encontrará por certo soluções compartilhadas e aprofundadas sobre os temas e medidas a serem tomadas para a resolução satisfatória dos problemas que a gestão pública reúne no início e durante a implantação de uma nova concepção de governo.

## **NE1 - Deficiência no diálogo com a comunidade**

Tanto a comunicação interna como externa são fundamentais para um governo progressista, e ainda mais de esquerda. O diálogo com a comunidade é que aperfeiçoa as ações governamentais, não temos dúvidas, apostar numa comunicação propositiva, que informe e esclareça os atos públicos é extremamente importante para afirmar os valores democráticos. Caso a estrutura de governo não possua previsão, há de se criar os mecanismos necessários para viabilizar uma estratégia de comunicação que alimente a cidadania no seio da sociedade local.

Após a implementação da Constituição Federal de 1988 instaurou-se no Brasil o Estado Democrático de Direito, que tem como princípio a responsabilidade do cidadão e do governo na formação do Estado e na defesa do interesse público. Esse modelo cria uma atenuação das fronteiras entre o público e o privado, abre espaço para a atuação da sociedade e de suas organizações em áreas tidas até então como exclusivas do Estado e exigem dos cidadãos uma postura atuante, crítica e responsável. A comunicação, processo básico da vida em sociedade, reflete esse novo ambiente e assume características próprias, diferentes das que foram estudadas e conceituadas até então. Surge, então, o conceito de Comunicação Pública.

Nesse sentido, a comunicação pública trata dos processos de comunicação realizados pela sociedade civil organizada, Estado, governo e terceiro setor, com foco no interesse público, na formação de uma sociedade cidadã e democrática, em encurtar distâncias sociais reduzindo as diferenças e em ampliar a capacidade analítica individual em prol do coletivo.

O conceito de Comunicação Pública relaciona-se diretamente com a correta compreensão do termo “bem público”. Esse termo, por muitos anos, foi entendido erroneamente como o “bem”, ou “aquilo”, que não pertence a ninguém. No atual contexto em que vivemos no Brasil, o “bem público”

é, e deve ser amplamente compreendido e reconhecido, como “aquilo” que pertence a todos. Logo, deve ser tratado e defendido como próprio, por dever e direito.

A Comunicação Pública implica numa prática comprometida com a democracia e a construção da cidadania e é, portanto, um conceito que supõe um posicionamento político (que não é o mesmo que partidário). A abrangência do conceito é ampla e este não pode ser reduzido, na medida em que precisa nortear uma legítima política de comunicação entre Estado e sociedade. Público é visto, na democracia, como o que convém e interessa a todos. Portanto, a comunicação pública pode ser entendida como um processo de comunicação indispensável à democracia, como maneira de garantir a liberdade e a autonomia da sociedade, tendo como principais fundamentos a diversidade e a diferença. A Comunicação Pública é, portanto, a comunicação que acontece no espaço público e pretende ser um meio de negociação, debate e interesse público, envolvendo a Sociedade Civil, o Estado e o Governo.

## **NE2 - Planejamento mal elaborado**

Esse nó estratégico está intimamente relacionado ao tipo de Estado que desejamos consolidar; rejeitar a prática conservadora do Estado herdado e estabelecer os princípios do Estado necessário, cujo elemento norteador é a participação popular nos rumos da cidade, do estado e do país. Não é mais possível para uma gestão de esquerda abdicar da participação dos cidadãos no planejamento local. É preciso construir um ambiente em que técnicos, políticos e o povo possam dialogar e definir em conjunto os rumos da administração pública.

Criar um sentimento de pertencimento e corresponsabilidade cidadã a partir do momento em que instrumentos de participação no planejamento da cidade, como Plano Plurianual e Orçamento Participativo, são espaços de compartilhamento de informações técnicas, mas também políticas, e devem alcançar o interesse da comunidade em definir como gerir os recursos e de que forma, sobre qual prioridade. A possibilidade de acertar é muito maior quando o planejamento é feito de forma participativa, pois todos

são responsáveis pelo destino do Estado. Sobre o Orçamento Participativo, Sánchez (2002) aponta a importância desse instrumento de participação:

(...) Os Orçamentos Participativos podem permitir a reflexão sobre questões administrativas e de gestão, envolvidas na realização da alocação e do controle orçamentário, subordinadas ao seu caráter público e democrático, configurando uma via alternativa de construção de eficácia na gestão; e de busca do melhor aproveitamento dos recursos e de uma utilização com base em critérios mais democráticos e públicos (p. 66-67).

O fortalecimento dos conselhos municipais setoriais como instâncias deliberativas de políticas públicas, no franco diálogo com a gestão pública, pode apontar sugestões que qualifiquem o planejamento na administração; quanto mais pessoas ouvidas, melhor será para o prefeito tomar decisões acertadas e abrangentes.

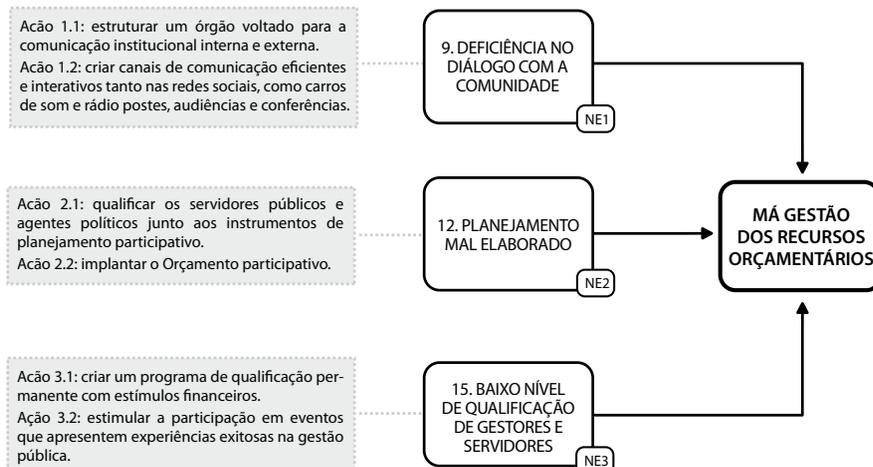
### **NE3 - Baixo nível de qualificação de gestores e servidores**

É notório que qualquer novo gestor ao adentrar numa prefeitura vai se deparar com o problema da qualificação funcional. São servidores mal remunerados, com baixa autoestima e acostumados a uma rotina desmotivadora. Além disso, outro problema de ordem externa é o oferecimento limitado de cursos voltados para a administração pública.

A construção de uma parceria com universidades e entidades de caráter público para fornecer cursos para qualificar os funcionários públicos é fundamental para encarar as transformações necessárias para o bom funcionamento do poder público municipal. Construir uma nova concepção de gestão pública é complicado, mas estimulante como um obstáculo a ser vencido.

Sem sombra de dúvidas, todos devem participar: do prefeito ao zelador, do secretário ao atendente, todos precisam de qualificação para compreender o novo momento político que passarão a viver, por um breve e gratificante período em que os princípios e respectivas experiências do governo de esquerda a ser instalado propiciarão.

## 4. Árvore do problema



Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Deficiência no diálogo com a comunidade	A 1.1 - Estruturar um órgão voltado para a comunicação institucional interna e externa.	É necessária a criação de um setor que se dedique à comunicação institucional, cujos objetivos devem atingir tanto a organização interna como o público externo. Um profissional alinhado com os objetivos da gestão pública.
	A 1.2 - Criar canais de comunicação eficientes e interativos tanto nas redes sociais, como carros de som e rádio postes, audiências e conferências.	Alcançar o maior número de pessoas nas comunidades urbana e rural, abrangendo os públicos jovens que estão mais nas redes sociais, assim como os adultos e mais velhos, acostumados à tradição radiofônica, estimular a participação em audiências e conferências.
NE 2 - Planejamento mal elaborado	A 2.1 - Qualificar os servidores públicos e agentes políticos junto aos instrumentos de planejamento participativo.	O município entrará numa nova cultura de gestão participativa, portanto é necessário capacitar todos os gestores para compreender o funcionamento dos instrumentos de participação democrática e popular.
	A 2.2 - Implantar o Orçamento participativo.	Numa gestão de esquerda é fundamental o compartilhamento e respectiva implantação do Orçamento participativo, a utilizar toda a metodologia disponibilizada, adaptada à realidade local.
NE 3 - Baixo nível de qualificação de gestores e servidores	A 3.1 - Criar um programa de qualificação permanente com estímulos financeiros.	Servidores qualificados também merecem melhorias na sua remuneração. Tanto os funcionários públicos como os agentes políticos devem ser capacitados constantemente para melhor atender aos interesses da população.
	A 3.2 - Estimular a participação em eventos que apresentem experiências exitosas na gestão pública.	Conhecer o que é feito em outros municípios e saber o que pode ser aproveitado ou adaptado para a realidade local; requer interesse e participação ativa nos fóruns de políticas públicas municipais.

## 5. Plano de ação

### NE 1 – Deficiência no diálogo com a comunidade

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 - Estruturar um órgão voltado para a comunicação institucional interna e externa.	1.1.1 - Criar um órgão na estrutura municipal voltado para a comunicação institucional. 1.1.2 - Nomear ou contratar um especialista no tema. 1.1.3 - Definir estratégia de comunicação institucional interna e externa.	Político Organizacional Espaço físico Financeiro Cognitivo	03 meses	Prefeito municipal Assessoria de comunicação institucional
A 1.2 - Criar canais de comunicação eficientes e interativos tanto nas redes sociais como com carros de som e rádio postes.	1.2.1 - Utilizar plataformas digitais para interagir com o público interno e externo. 1.2.2 - Implantar outras formas de comunicação local.	Cognitivo Financeiro Organizacional	01 mês	Assessoria de comunicação institucional

### NE 2 – Planejamento mal elaborado

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 - Qualificar os servidores públicos e agentes políticos junto aos instrumentos de planejamento participativo.	2.1.1 - Estabelecer parcerias com instituições públicas para qualificar os funcionários e agentes políticos. 2.1.2 - Estimular a participação em eventos que tratem do assunto. 2.1.3 - Promover o intercâmbio com municípios que já adotam práticas participativas.	Organizacional Financeiro	06 meses	Secretaria de administração
A 2.2 - Implantar o Orçamento participativo.	2.2.1 - Contratar consultoria especializada em Orçamento Participativo. 2.2.2 - Divulgar em todos os meios de comunicação. 2.2.3 - Confeccionar panfletos explicativos e distribuir para população.	Político Organizacional Comunicação Financeiro	06 meses	Secretaria de administração Secretaria de finanças Assessoria de comunicação institucional

### NE 3 – Baixo nível de qualificação de gestores e servidores

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 - Criar um programa de qualificação permanente com estímulos financeiros.	3.1.1 - Estabelecer parcerias com instituições públicas para qualificar os funcionários públicos e agentes políticos. 3.1.2 - Proporcionar o aprendizado técnico para os políticos e o aprendizado político para os técnicos.	Organizacional Técnico Político Cognitivo Financeiro	06 meses	Secretaria de administração
A 3.2 - Estimular a participação em eventos que apresentem experiências exitosas na gestão pública	3.2.1 - Garantir recursos financeiros para o deslocamento e participação em eventos com temáticas de interesse da gestão. 3.2.2 - Promover o intercâmbio com municípios que já adotam práticas participativas.	Organizacional Técnico Político Cognitivo Financeiro	Durante toda a gestão	Prefeito municipal Chefe de gabinete Secretaria de administração

## 6. Análise de atores

### Ação 1.1 – Estruturar um órgão voltado para a comunicação institucional interna e externa

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Prefeito municipal	Político Financeiro	A compreensão de que a comunicação institucional é parte estratégica da gestão.	Estruturando o órgão	Ocultando informações	Capacitação política
Assessoria de comunicação institucional	Técnico Político	Na compreensão de como deve funcionar a Comunicação Pública, Interna e Externamente.	Gerir de forma participativa	Ocultando informações	Compromisso e reciprocidade dos pares – Prefeito e equipe de trabalho.

### Ação 1.2 – Criar canais de comunicação eficientes e interativos nas redes sociais, com carros de som e rádio postes

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Assessoria de comunicação institucional	Cognitivo Financeiro Organizacional	Formação ideológica elitista advinda do Estado herdado, que não estão acostumados a políticas públicas participativas.	Organizar a comunicação institucional.	Deixar de cumprir o seu papel na comunicação institucional.	Capacitação política e técnica.

### Ação 2.1 – Qualificar os servidores públicos e agentes políticos junto aos instrumentos de planejamento participativo

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretário de administração	Organizacional Financeiro	Resistência dos servidores antigos; A falta de boas experiências na região.	Estabelecendo parcerias com instituições voltadas para a gestão pública e participativa.	Assimilando práticas do Estado herdado.	Capacitação política e técnica.

## Ação 2.2 – Implantar o Orçamento participativo

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de administração	Técnico Cognitivo	Capacidade técnica para liderar o processo.	Na contratação de consultoria especializada em Orçamento participativo.	Rejeitando a ideia de organizar o processo de implantação do Orçamento participativo.	Comprometimento e reciprocidade dos pares – Prefeito e equipe de trabalho.
Secretaria de finanças	Técnico Financeiro	Capacidade técnica e política para liderar o processo.	Trabalhando em parceria com a Secretaria de administração.	Rejeitando a ideia de participar do processo de organização do Orçamento participativo.	Comprometimento e reciprocidade dos pares – Prefeito e equipe de trabalho.
Assessoria de comunicação institucional	Técnico Cognitivo	Disponibilidade de recursos financeiros.	Elaborando material de interesse público.	Manipulando a informação.	Acompanhamento técnico e político da elaboração do material de comunicação.

## Ação 3.1 – Criar um programa de qualificação permanente com estímulos financeiros

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Secretaria de administração	Técnico Cognitivo	Articulação política e funcional ruim; Situação financeira do município.	Estabelecendo ações transversais com as demais secretarias.	Insulamento no planejamento das ações de qualificação profissional.	Comprometimento e reciprocidade dos pares – Prefeito e equipe de trabalho.

## Ação 3.2 – Estimular a participação em eventos que apresentem experiências exitosas na gestão pública

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Prefeito municipal	Político Financeiro	Capacidade técnica e insularidade na gestão.	Maior governabilidade.	Ficar "refém" do Estado herdado.	Atendimento das necessidades administrativas públicas e políticas.
Chefe de gabinete	Político Cognitivo	Capacidade técnica e insularidade na gestão.	Atuando politicamente junto aos gestores para convencer a participação nos eventos.	Desestimulando a participação da equipe nos eventos.	Buscando a parceria nas ações a serem desempenhadas.
Secretaria de administração	Político Técnico Cognitivo	Situação financeira do município que permita os deslocamentos e participações.	Motivando as demais secretarias para em conjunto proporcionar a participação dos servidores.	Concentração das informações e respectivas participações em eventos.	Compromisso e acompanhamento do Prefeito nas ações.

## 7. Análise de riscos e fragilidades

“Checklist” – Onze elementos:	Tema: Má gestão dos recursos orçamentários
1. Atores sociais.	Prefeito; secretários municipais; servidores públicos e população.
2. Processo decisório.	O prefeito; equipe de governo composta pelos secretários e assessores diretos; e a participação dos demais servidores públicos e a população organizada em entidades e “independentes”.
3. Conflitos abertos, encobertos e latentes.	Todos os aspectos conflituosos estão presentes, sendo que em determinados momentos um ou outro se sobrepõe e atende a determinados interesses administrativos e políticos do prefeito que declara o problema.
4. “Aumentar seu poder.”	A “negociação política” está presente no dia a dia da gestão pública e busca conciliar diversos interesses particulares, sendo que prevalece a “vontade” do prefeito sobre as demais.
5. Triângulo de governo.	A governabilidade tem sido limitada, evita-se o conflito e propaga o problema como empecilho para avançar na agenda de governo, amplificando as dificuldades que inviabilizam um aperfeiçoamento dos instrumentos que orientam o governo (como a elaboração do planejamento e peças orçamentárias).
6. Normas institucionais.	A presença e/ou ausência de um corpo legislativo que atenda aos interesses da sociedade, infelizmente, colabora para retrocessos e impedimentos na modernização necessária da gestão pública em consonância com um projeto integrado de país.
7. Compromissos.	Cumprir a agenda decisória é um desafio desde o período que antecede a posse efetiva no governo. Alianças e compromissos anteriormente assumidos, muitas vezes sobrepõem a execução de políticas públicas de caráter universal.
8. “Quid prodest?” (Quem se beneficia?).	O governo continua a beneficiar uma minoria, tendo em vista que os avanços conquistados, a duras penas no campo das políticas públicas, resumem-se a meras concessões. Essenciais, mas restritas.
9. “Mau-funcionamento” do Estado.	Nada que ameace o status quo avança dentro da estrutura pública, formatada para a permanência, rejeitando a transformação favorável à maioria da população.
10. Reforma gerencial.	Uma série de problemas é reunida aqui no debate ideológico de qual Estado precisamos implantar: a permanência das características herdadas ou o estabelecimento do necessário? De quem é a responsabilidade na manutenção das políticas públicas emancipadoras e quem detém a força política e administrativa para implantá-las? Um estado integrado com uma gestão pública voltada para os interesses da maioria da população é o caminho ideal a ser perseguido.
11. “Máquina pública”.	Uma gestão emperrada pela forma que funciona, além de um Estado que não superou o passado e guarda práticas nefastas que inviabilizam o bom andamento da burocracia. Instituições frágeis e insulamento de órgãos contribuem para o estado de coisas no governo.

## 8. Considerações finais

Temos um bom combate a ser travado ainda nesse século carente de boas práticas na gestão pública que sobreponha os vícios do Estado herdado e caminhe para o estabelecimento e respectiva consolidação do Estado necessário, capaz de superar a histórica e desumana desigualdade social.

O Brasil da última década logrou êxito em eleger o primeiro presidente operário, Lula, e na sucessão a primeira mulher presidenta, Dilma. Iniciados diversos programas de inclusão e respectiva proteção social, ocorreram modificações significativas na vida da população. Mas temos que reconhecer que a estrutura do Estado permaneceu viciada dentro dos fundamentos

nos quais ele foi criado: favorecer uma elite burguesa e concentradora de renda. Constatção inequívoca que não basta ganhar a eleição para dominar o poder na república brasileira, conforme podemos somar nas reflexões a análise de Dagnino (2014):

Mas a suposição de que, em uma sociedade de classes, a “ocupação” do Estado pela classe dominante leva, inexoravelmente, a políticas que mantêm e reproduzem a dominação desta sobre as demais classes não é tão mecanicista como a sua recíproca. A concepção ingênua do Estado neutro, que supõe que uma mudança na correlação de forças na sociedade, em um grau que permita o controle do seu aparelho por forças progressistas, originária, automaticamente, políticas capazes de alavancar a desconcentração de poder e a equidade social, pode ter consequências desastrosas. A visão de que o aparelho de Estado seja um simples instrumento neutro, capaz de, de uma hora para outra, alterar sua orientação e seu *modus operandi* de forma a implementar políticas que contrariam as premissas que o geraram, pode levar a uma postura voluntarista que tende a minimizar as dificuldades que sempre enfrentam os governos de esquerda. O preço do equívoco em que eles têm frequentemente incorrido, de subestimar as relações entre forma e conteúdo, é proibitivo e não pode mais ser tolerado (p. 23).

As práticas na gestão pública são propagadas nos três entes da federação, algumas conservadoras enraizadas, difíceis de serem superadas, mas não impossíveis. A luta da última década não pode ser de toda desmerecida, tem vitórias e mudanças conquistadas, desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, o país mudou e para melhor do que era antes, ainda aquém da sua real necessidade de transformação social e econômica.

Passamos atualmente por um processo político duro, não por acaso, mas por consequência de mudanças populares e ao mesmo tempo da manutenção de uma forma nefasta de fazer política. Cultura esta gestada no Estado herdado e que perdurou ao longo da formação da república. É uma situação política difícil, e que exige dos militantes de esquerda que defen-

dem o aprofundamento do Estado democrático de direito numa perspectiva inclusiva socialmente.

Reafirmamos a necessidade de retomar o conjunto de políticas públicas, que geradas pela participação ativa dos cidadãos e cidadãs brasileiras refletem dinamicamente na gestão pública participativa que dialoga com a comunidade, valoriza e qualifica os serviços públicos e movimentam as peças de planejamento do Estado (Plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) a serviço da maioria, buscando eliminar assimetrias sociais e estabelecendo um novo modo de fazer o governo funcionar para o bem estar da sociedade como um todo.

## Referências

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

KHAIR, Amir. *A questão fiscal e o papel do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. 160 p.

MATSUMOTO, Carlos E. H.; FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana C. E. *Município: palco da vida: a história do municipalismo brasileiro*. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2012.

POCHMAN, Marcio. *Reconquistar a cidade: o conhecimento como estratégia das mudanças*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012. 184 p.

SÁNCHEZ, Félix Ruiz. *Orçamento participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). *Bahia Análise & Dados*. Salvador: EGBA, 2009.

VICENTE, M. M. Comunicação e Cidadania: tensões e complementaridades. In: *Comunicação e Cidadania*. Bauru: EDUSC, 2009.



## CAPÍTULO XI

### **POUCA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM POLÍTICAS SOCIAIS FEDERAIS**



Juliano Ribeiro da Costa  
Luís Guilherme Cardoso Dantas  
Manoel Gomes de Sousa

Orientadora: Ms. Glaucilene Sebastiana Nogueira Lima

## **1. Análise da situação problema**

É possível compreender problema como a manifestação de uma situação que envolve atores ativos e passivos a ele relacionados, portanto não existe neutralidade ou independência, ou seja, a situação social problemática é resultante da construção de tais atores. Nessa vereda, Karnal (2015), ao comentar o momento político vivido no Brasil, chama atenção para inexistência da neutralidade das pessoas:

(...) eu não sou neutro, a justiça não é neutra, o congresso não é neutro, as igrejas não são neutras ... todos estamos inseridos numa classe social e manifestamos um mundo que corresponde ao que mais me beneficia ... A democracia permite que uma subjetividade não seja a única possível.

Assim, os atores em questão vivem um desafio permanente, que está relacionado ao convencimento da opinião pública e da classe governante de que a situação manifestada é um problema social, que não pode ser obscurecido pela manipulação ideológica. Sobre esse aspecto, merece destaque o poder exercido pelos meios de comunicação, no que se refere ao controle das informações disponibilizadas para população, que interferem no seu posicionamento político, conforme afirma Chauí (2015).

De fato, do ponto de vista ideológico, a mídia exerce o poder sob a forma do que denominamos a ideologia da competência, cuja peculiaridade está em seu modo de aparecer sob a forma anônima e impessoal do discurso do conhecimento, e cuja eficácia social, política e cultural está fundada na crença na racionalidade técnico-científica.

A informação é um importante instrumento político, direcionador da intervenção política, capaz de alterar o direcionamento das ações públicas em prol da população. Nesse sentido, o problema em questão nos leva à compreensão de que a execução da Gestão estratégica pública – GEP, estabelece o ator social como “uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum “jogo social, que possui um projeto político” (GRUPO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO, 2015). Portanto, o ator declarante se dispõe a resolvê-lo a partir de uma atuação no seu equacionamento para elaborar (formular, implementar e avaliar) políticas públicas (...).

A necessidade de se buscar uma solução para o problema em foco nos coloca diante da seguinte indagação: Como promover participação popular em um Estado que historicamente não a possibilitou? Tal questionamento suscita que o pensar políticas públicas esteve sempre pautado por um estilo “homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos” (DAGNINO, ano, p. 103).

Para Cavalcante (2016, p. 8), políticas públicas envolvem governo e recursos:

(...) as políticas públicas são entendidas como feitas em nome do “público” quando a política decorre de algum governo (executivo de Estado). As políticas são públicas quando possuem algum envolvimento com os recursos públicos que são geridos pelo poder público mesmo quando são implementadas por organizações do setor privado ou por organizações não governamentais.

Diante do que acumulamos no decorrer do curso, propomos um enfrentamento de tal problema exercitando a utilização dos três instrumentos metodológicos operacionais, com foco nas alternativas de saída do Estado

herdado para as possibilidades do Estado necessário. Em que as demandas da sociedade deixem de serem assuntos genéricos e as elaborações de políticas públicas apresentem filtros com viés progressista, e que atendam aos interesses da classe subalterna.

Nesse sentido, trabalhamos na perspectiva de um problema aberto, com probabilidades de influenciar na agenda decisória do governo federal, que no momento trata-o como um problema encoberto, o que nos remete para o conflito entre movimento social e governo federal.

Cabe lembrar ainda que compomos parte dos atores construtores de tal situação, cuja solução se apresenta como um desafio a ser enfrentado junto à opinião pública e à classe governante. Tendo em vista que um dos aspectos a ser considerado diz respeito ao fato de nos depararmos frente a uma estrutura de Estado pautada numa concepção “elitista”, que nega ao povo o direito de participação efetiva na elaboração de políticas sociais, bem como de seu processo decisório.

Esta herança carrega consigo as características de uma concepção patrimonialista do Estado, na qual a estrutura burocrática e o gerencialismo não consideram a “participação popular” como parte do Estado. Tal concepção atende o interesse da classe econômica e empresarial, que conformam uma “elite” reguladora da atuação do Estado em seu benefício.

Considerando que o objeto do curso envolve a gestão estratégica na área de políticas públicas, tendo como público-alvo militantes de movimentos sociais, o equacionamento do problema abre uma efetiva possibilidade de o Movimento Social interferir diretamente na agenda decisória do governo e acumular conhecimento em políticas sociais, cujos reflexos no dia a dia do cidadão comum possam ser observados de forma mais direta. Ressalta-se ainda a contribuição que a discussão do problema trará para redução ou eliminação do hiato existente entre governo e movimento social.



Cabe lembrar que a bandeira da inclusão social foi a principal marca acumulada em diversas experiências de gestão do partido aglutinador do campo político que assumiu o governo federal a partir de 2003, portanto ampliar a participação dos movimentos sociais na elaboração ou definição das políticas, cujo alvo principal são seus integrantes, se configura numa importante ponte condutora para a vereda da sustentação popular do governo.

Assim, a pouca participação popular no processo decisório de elaboração ou implementação das políticas sociais pode contribuir para uma desconexão, em que os grupos beneficiados não se sintam parte do processo, ou seja, a participação não acompanha todas as etapas, portanto os beneficiários desconhecem demais políticas relacionadas. Tal constatação pode ser observada em artigo publicado em revista do Instituto de pesquisa e economia aplicada – IPEA, no qual a autora constata esse sentimento de não pertencimento no programa Minha Casa, Minha Vida do governo federal, apesar do amplo alcance. Para a autora:

(...) poucos dos afetados sabem que também o Plano Nacional de Habitação, a Lei Nacional de Saneamento e a de Resíduo Sólido (já aprovadas) ou o Marco Regulatório da Mobilidade Urbana (em tramitação) refletem essencialmente formulações feitas pelos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades e nas quatro conferências nacionais que este realizou desde que foi criado, em 2003 (MATEOS, 2011).

Cumprir destacar que a participação pensada, tanto na elaboração, como implementação, conduz os beneficiários a compreenderem a política como sua, comprometendo-os com o decisivo papel de monitoramento e fiscalização da execução.

Diante deste Estado que serve ao processo decisório as agendas das empresas sem levar em consideração as demandas da maioria da população, nos refutamos a possibilidade de a participação popular buscar interferir na agenda decisória para atender as demandas da classe subalterna na agenda pública, portanto do Estado necessário para resolver os problemas desta classe e não só da classe proprietária.

## 2.1 Nós explicativos

Outro aspecto de relevante preocupação diz respeito às contraofensivas dos setores conservadores, cujas concepções de participação nas decisões sobre políticas sociais na estrutura do Estado se restringem ao campo técnico ou gerencial. Para tais setores, não há necessidade da participação social na gestão ou do processo de elaboração ou implementação das políticas públicas. As feições da restrição da participação e o técnico gerencial podem ser observados na primeira e segunda cadeia causal do fluxograma explicativo, das quais destacamos o Nó Explicativo 4: Utilização de abordagem tecnocrática pela gestão; cuja análise do conteúdo e de sua relação de causalidade nos levou à conclusão de que o mesmo demonstra uma explicação relacionada à exterioridade da linguagem adotada pelos gestores, que se apresenta carregada de tecnicismo e burocracia. Em relação à segunda cadeia causal, realçamos considerações sobre o Nó Explicativo 9: Dificuldade da população compreender as políticas sociais; que ressalta a dificuldade de compreensão dessa linguagem pelos participantes dos eventos voltados à discussão e à elaboração de políticas públicas que objetivam o atendimento de demandas sociais.

Diante de tais constatações, entendemos ser de fundamental importância colocar na agenda do governo e na estrutura do Estado os instrumentos que permitam a participação social, enquanto caminho para que a esquerda estabeleça condições que possibilitem a emancipação política da classe trabalhadora e o rompimento das amarras do Estado herdado.

Colaboram nesse sentido os avanços estabelecidos pela Constituição de 1988, no que se refere aos progressos das políticas públicas, em especial a descentralização das políticas sociais, com o maior envolvimento dos municípios e a participação social na reprodução e na gestão das políticas sociais brasileiras, conforme ressalta Pochmann (2012):

De maneira geral, todas as principais políticas sociais possuem conselhos de participação social federal, estadual e municipal, quando não são acompanhadas por conferências populares que evidenciam a maior transparência e eficácia na aplicação dos recursos públicos.

A terceira e a quarta cadeia causal apresentam explicações da pouca participação popular nas discussões e elaboração das políticas sociais; tais explicações retratam o feitiço da falta de confiança e a centralização política dos dirigentes dos movimentos sociais. No que se refere ao descrédito, fio condutor do pouco envolvimento dos movimentos sociais em tais discussões, como podemos constatar na análise da terceira cadeia causal, destacamos o Nó Explicativo 12: Relação fragilizada do governo com os movimentos sociais, que explicita o conteúdo da cadeia naquilo que se refere aos compromissos assumidos por governantes, que geram uma expectativa na população, mas que não se materializam. O nó em questão cumpre um papel determinante para o estabelecimento da relação de causalidade exigida pela metodologia aplicada.

## 2.2 Nós estruturais

No que tange aos Nós Estruturais, inicialmente nos referimos ao Nó no. 1: Estado herdado dificulta a participação popular. Aqui cabe chamar atenção para o fato de que o Estado brasileiro é estruturado para não permitir a participação popular, para que esteja a serviço dos interesses da elite. Posto que a formação da estrutura estatal brasileira, desde sua gênese, passando pelas capitâncias hereditárias, o ciclo econômico baseado no sistema escravista, dentre outros, que compuseram as bases da gestão vigente na época, não permitiram que a classe subalterna tivesse qualquer ingerência na condução da defesa de seus interesses. Temos, portanto, a herança histórica da exclusão da participação popular.

Ao encontro dessa afirmação merecem relevo as considerações a propósito das ações dos condutores do Brasil após a conquista da independência. Tais ações tinham como vetor a criação do Estado Nacional, conforme afirma Fernandes (1975, p. 68 apud OLIVEIRA; VAZQUEZ, 2010, p. 142):

Enquanto veículo para a burocratização da dominação patrimonialista e para a realização concomitante da dominação estatal no plano político, tratava-se de um estado nacional organizado para servir aos propósitos econômicos, aos interesses sociais e aos desígnios políticos dos estamentos senhoriais.

Enquanto fonte de garantias dos direitos fundamentais do “cidadão”, agência formal de organização política da sociedade quadro legal de integração ou funcionamento da ordem social, tratava-se de um Estado nacional liberal e, nesse sentido, “democrático” e “moderno”.

O outro Nó Estrutural destacado é o de no. 5: Pouco interesse do governo com participação popular na gestão. A análise do referido Nó nos remete à necessidade de um melhor conhecimento da estrutura que hoje conhecemos como administração pública no Brasil, cuja construção é marcada pela história.

Passada a primeira experiência com as Capitâneas Hereditárias foi estabelecido o modelo de organização administrativa do Governo Geral, que era uma representação do Rei de Portugal na colônia. A esse governador, por sua vez, cabia a administração da colônia, e também a indicação do corpo de funcionários, do baixo ao alto escalão.

Em 1808, com a vinda da Família Real para o Brasil, houve mudanças no corpo diretivo, o que antes era administrado pelo Governador Geral, passa a ser comandado pelo próprio Rei. Mas, no tocante ao modelo de gestão administrativa e de entrada de agentes na estrutura da máquina pública, nada alterou; no entanto, observou-se o crescimento da estrutura pública em função das novas necessidades do governo instalado, neste caso, a vinda da Família Real e de um vasto grupo da corte portuguesa.

Com isso, foi se constituindo a cultura patrimonialista do Estado brasileiro, que passou a ser uma extensão do patrimônio do Rei e da classe proprietária. Assim, o Estado foi moldado para atender o interesse apenas da classe que passou a se revezar no poder político. Por outro lado, as demandas dos setores populares eram relegadas ao segundo plano ou tratadas como caso de polícia. Cabe lembrar ainda, que nesse período a estrutura econômica e social brasileira era baseada no trabalho escravo e em uma minoria livre ou dependente da classe proprietária.

Com o advento da República, em 1889, a classe proprietária deixou de ter um Rei a quem se reportar, e passou a mandar diretamente. Não havendo mudanças na estrutura do Estado, e de seus componentes, a forma de ver, organizar e planejar o País permaneceu de cima para baixo, em que as

classes populares, apesar de libertas do poder absoluto da Coroa, continuaram sem o direito a participação e decisão das políticas governamentais.

Assim, o encastelamento dos gestores na estrutura da máquina pública não é só uma forma de funcionamento da administração, mas um modelo advindo da cultura patrimonialista, da estrutura de classe, em que os de baixo não têm direito à participação e nem à decisão.

## 2.3 Nós Estratégicos

No que se refere aos Nós Estratégicos, ressaltamos que a declaração de um problema tem o intuito de expor o olhar acumulado da situação em análise e o objetivo de buscar uma solução, a partir da interação com outros atores a ele ligado, enquanto uma ação colaboracionista focada na sua solução. Assim, os Nós destacados abaixo, atendem os pressupostos estabelecidos para sua escolha, tendo em vista o impacto positivo que poderão ocasionar na solução do problema, posto circularem na órbita da governabilidade do ator declarante, nos permitindo inferir o pouco desgaste político que ocasionará a este.

Nessa vereda o NE 1: Modelo de formulação de políticas públicas elitista nos remete à compreensão vigente na gestão pública brasileira, ou seja, um pensar políticas públicas pautado por um estilo “homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos” (DAGNINO; COSTA, 2013). Desatado, permitirá repensar o estilo tradicional adotado para elaboração de políticas públicas a partir da utilização de outro modelo, que impulse a democratização ora em movimento, passando a considerar as demandas sociais não mais como assuntos genéricos.

A caminhada nesse sentido conduzirá o Estado a reformular sua estrutura, até então voltada para privilegiar o setor econômico. Portanto, ganha relevância a incorporação da compreensão de que o Estado deve atuar com foco voltado para resolução dos problemas que se apresentam em sua agenda decisória. Ao incorporar tal estilo no planejamento governamental, o Estado avança seus passos na direção do rompimento com a herança histórica da exclusão da participação social na elaboração de políticas sociais.

A baixa participação dos gestores na elaboração de políticas sociais, estabelecida no NE 2, pode ser entendida a partir de vários elementos como:

a cultura administrativa de que seu papel é eminentemente técnico, logo, não prevê a participação destes em amplos debates com a população; em alguns casos há servidores que alegam o excesso de trabalho para não participarem desses processos, posto que extrapolam a jornada de trabalho diário. Merece destaque ainda o baixo comprometimento ou entendimento sobre a participação popular, e, por fim, a não priorização pelo governo eleito, para que a participação seja efetivada na gestão.

Tal cenário nos coloca diante da necessidade de um maior investimento do Estado na formação continuada de gestores que acumulem conhecimentos e experiências sobre a importância da participação social na discussão e elaboração de políticas públicas voltadas para as demandas sociais. Uma atuação e participação integrada com os movimentos sociais no planejamento de tais ações entendemos que contribuirá, sobremaneira, para um redimensionamento da visão até então acumulada.

O importante papel desempenhado pelos movimentos sociais na apreensão das demandas populares, em uma conjuntura que se apresenta favorável ao crescimento de políticas sociais e ampliação do público alvo, bem como a imperiosa contribuição da burocracia estatal para efetividade institucional das políticas governamentais são afirmadas por Lopez e Abreu (2014, p. 22):

As organizações captam de forma mais próxima e segura as demandas dos beneficiários, desenvolvem métodos e formas originais para alcançar os objetivos definidos nas ações governamentais e, com isto, alimentam a inovação nas políticas públicas. Estas são algumas das razões que talvez expliquem porque as organizações civis têm se tornado um ator cada vez mais relevante nas políticas estatais, em particular nos níveis subnacionais de governo, em uma conjuntura de forte expansão do leque de direitos e públicos beneficiários de políticas governamentais.

Entretanto, é também relevante a avaliação de que a burocracia é indispensável à implementação bem-sucedida das políticas, por ter quadros permanentes e melhor infraestrutura, condição considerada crucial para a continuidade e a institucionalização das políticas.

Sobre a constatação asseverada no NE 3: Movimentos sociais insatisfeitos com o governo, entendemos ser necessário utilizar-se da ousadia e da criatividade para incorporar as formas de participação popular na decisão e realização das políticas públicas, o que, por outro lado, requer o aceite, por parte da gestão, da diminuição do peso das instituições que exercem o papel da representação política e formal. De outra forma, é preciso abrir espaço para a participação popular na estrutura da gestão, enquanto elemento do resgate da credibilidade política nas propostas da gestão.

Assim, criar ações conjuntas e integradoras das demandas dos movimentos sociais às políticas públicas, possibilitar a efetiva participação dos movimentos sociais na pactuação de métodos e procedimentos que atendam às necessidades requeridas para elaboração de ações voltadas ao atendimento de suas demandas, são partes do cenário necessário para que os movimentos sociais retomem confiança na gestão pública.

Bava (2007), ao comentar investigações e diagnósticos da conjuntura da América Latina, chama atenção sobre a relação de certo modelo de democracia incapaz de operar a repartição da riqueza e a falta de confiança nos partidos políticos:

Pesquisas e análises de conjuntura recentes apontam um descrédito crescente da opinião pública em relação aos governos e partidos políticos. O modelo de democracia vigente na América Latina está em causa. E é bom que se diga que não é a democracia que é questionada pela opinião pública, mas um certo tipo de democracia que não é capaz de operar a distribuição das riquezas e o bem-estar das maiorias.

Nesse sentido, o estabelecimento de fóruns de decisões, a realização de reuniões entre dirigentes e representantes do governo para definição de métodos e procedimentos para realização de assembleias públicas que possibilitem o estabelecimento da confluência das demandas, evitando o sombreamento entre as proposições, a nosso ver, estão entre as ações que contribuirão sobremaneira para o resgate da confiança dos movimentos sociais no efetivo atendimento às demandas apresentadas.

### 3. Árvore do problema

Ação 1.1: realizar oficinas com representantes dos movimentos sociais sobre planejamento governamental.  
 Ação 1.2: apresentar Projeto de lei propondo mudanças do modelo de planejamento governamental.  
 Ação 1.3: criar equipe técnica de assessoramento aos movimentos sociais.

Ação 2.1: capacitar gestores sobre a importância da participação popular na elaboração de políticas sociais.  
 Ação 2.2: desenvolver método que possibilite a participação de gestores públicos e movimentos sociais na elaboração de políticas sociais.

Ação 3.1: constituir fórum dos movimentos sociais para estabelecer o papel a desempenhar na elaboração das políticas sociais.  
 Ação 3.2: realizar oficinas entre as direções dos movimentos sociais e gestores públicos para estabelecer métodos para elaboração conjunta de políticas sociais.  
 Ação 3.3: fazer mapeamento dos movimentos sociais participantes de seminários, fóruns, congressos e reuniões sobre políticas sociais.



Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Modelo de formulação de políticas públicas elitista.	A 1.1 - Realizar oficinas com representantes dos movimentos sociais sobre planejamento governamental.	R 1.1 - Melhorar a compreensão e a atuação dos cidadãos e dos movimentos sociais.
	A 1.2 - Apresentar Projeto de lei propondo mudanças do modelo de planejamento governamental.	R 1.2 - Ter um sistema de planejamento governamental que possibilite atender as demandas sociais.
	A 1.3 - Criar equipe técnica de assessoramento aos movimentos sociais.	R 1.3 - Constituição de grupos especializados em planejamento para potencializar a atuação dos movimentos sociais.
NE 2 - Baixa participação dos gestores na elaboração de políticas sociais.	A 2.1 - Capacitar gestores sobre a importância da participação popular na elaboração de políticas sociais.	R 2.1 - Formação de gestores que compreendam e redimensionem sua visão sobre a participação popular.
	A 2.2 - Desenvolver método que possibilite a participação de gestores públicos e movimentos sociais na elaboração de políticas sociais.	R 2.2 - Atuação e participação integrada de gestores e movimentos sociais no planejamento das ações envolvidas com as políticas públicas.
NE 3 - Movimentos sociais insatisfeitos com o governo.	A 3.1 - Constituir fórum dos movimentos sociais para estabelecer o papel a desempenhar na elaboração das políticas sociais.	R 3.1 - Criar ações conjuntas que integrem as demandas dos movimentos sociais às políticas públicas.
	A 3.2 - Realizar oficinas entre as direções dos movimentos sociais e gestores públicos para estabelecer métodos para elaboração conjunta de políticas sociais.	R 3.2 - Possibilitar a efetiva participação dos movimentos sociais na pactuação de métodos e procedimentos voltados à elaboração das políticas públicas que atendam as demandas sociais.
	A 3.3 - Fazer mapeamento dos movimentos sociais participantes de seminários, fóruns, congressos e reuniões sobre políticas sociais.	R 3.3 - Constituição de um banco de dados dos movimentos sociais e de suas demandas, incluídas nos planejamentos das políticas públicas.

## 4. Plano de ação

### NE 1 - Modelo de formulação de políticas públicas elitista

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1 - Realizar oficinas com representantes dos movimentos sociais sobre planejamento governamental.	T 1.1.1 - Contatar técnicos, lideranças e assessores de movimentos sociais para ministrar as oficinas; T 1.1.2 - Selecionar e ou elaborar material de apoio/conteúdo; T 1.1.3 - Divulgar evento junto ao público alvo.	Espaço físico Gráfico Tecnológico Alimentação	12 meses	Secretaria geral da presidência da república e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais.
A 1.2 - Apresentar Projeto de Lei propondo mudanças do modelo de planejamento governamental.	T 1.2.1 - Pesquisar legislação relacionada para fundamentação legal; T 1.2.2 - Elaborar proposta do projeto de lei; T 1.2.3 - Discutir proposta do PL com lideranças dos movimentos sociais.	Legislação vigente Experiências de participação popular em planejamento público Tecnológico	6 meses	Secretaria geral da presidência da república e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais.
A 1.3 - Criar equipe técnica de assessoramento aos movimentos sociais.	T 1.3.1 - Definir políticas objeto das demandas sociais; T 1.3.2 - Organizar grupos de estudos conforme políticas priorizadas.	Pessoal: Servidores públicos e lideranças dos movimentos sociais Espaço físico Tecnológico Gráficos	6 meses	Secretaria geral da presidência da república, Ministério do planejamento e Tribunal de contas da união.

### NE 2 - Baixa participação dos gestores na elaboração de políticas sociais

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 2.1 - Capacitar gestores sobre a importância da participação popular na elaboração de políticas sociais.	T 2.1.1 - Pesquisar experiências de participação popular na elaboração de políticas públicas; T 2.1.2 - Identificar principais políticas relacionadas às demandas sociais; T 2.1.3 - Contatar técnicos, assessores e lideranças dos movimentos sociais para ministrar os cursos.	Pessoal: Servidores públicos e lideranças dos movimentos sociais Espaço físico Tecnológico	6 meses	Secretaria geral da presidência da república e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais.
A 2.2 - Desenvolver método que possibilite a participação de gestores públicos e movimentos sociais na elaboração de políticas sociais.	T 2.2.1 - Pesquisar métodos utilizados em experiências de participação popular na elaboração de políticas sociais; T 2.2.2 - Organizar grupos de estudos para elaborar proposta; T 2.2.3 - Realizar oficina experimental para aplicação do método elaborado.	Pessoal: Servidores públicos e lideranças dos movimentos sociais Espaço físico Tecnológico	12 meses	Secretaria geral da presidência da república e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais.

## NE 3 - Movimentos sociais insatisfeito com o governo

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 3.1 - Constituir fórum dos movimentos sociais para estabelecer o papel a desempenhar na elaboração das políticas sociais.	T 3.1.1 - Mobilizar lideranças dos movimentos sociais; T 3.1.2 - Estabelecer temáticas a serem debatidas nas reuniões do fórum; T 3.1.3 - Indicar as políticas públicas que atendam as demandas sociais.	Gráficos Espaço físico Tecnológico	6 meses	GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais.
A 3.2 - Realizar oficinas entre as direções dos movimentos sociais e gestores públicos para estabelecer métodos para elaboração conjunta de políticas sociais.	T 3.2.1 - Divulgar evento junto ao público alvo; T 3.2.2 - Apresentar proposta de método elaborada por gestores públicos a partir das experiências de participação popular na elaboração de políticas públicas voltadas às demandas sociais.	Gráficos Espaço físico Tecnológico	12 meses	Secretaria geral da presidência da república e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais.
A 3.3 - Fazer mapeamento dos movimentos sociais participantes de seminários, fóruns, congressos e reuniões sobre políticas sociais.	T 3.3.1 - Estruturar, distribuir e recolher ficha cadastral junto às entidades; T 3.3.2 - Lançar dados das entidades em cadastro próprio.	Espaço físico Tecnológico: software de dados	6 meses	Secretaria geral da presidência da república e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais.

## 5. Análise de atores

### Ação 1.1 - Realizar oficinas com representantes dos movimentos sociais sobre planejamento governamental

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Movimento social	Político Capacidade de organização e mobilização social.	Baixo nível de organização e de escolaridade.	Articulando e mobilizando o público alvo.	Deixando de participar das oficinas.	Formar comissão responsável pela articulação e mobilização.
A 2 - Governo federal	Política de planejamento governamental.	Gestão centralizadora.	Disponibilizando corpo técnico para organização das oficinas.	Inviabilizando a participação do governo na organização das oficinas.	Manter diálogo permanente sobre a participação social no governo.
A 3 - Setor empresarial	Planejamento antecipado das políticas apresentadas na agenda decisória.	Pouca ou nenhuma relação com os movimentos sociais.	Não se contrapondo.	Fazendo campanha contrária.	Neutralizar eventuais ações contrárias.
A 4 - Escola de governo	Cognitivo	Desinteresse com a participação social na gestão governamental.	Assumindo o papel de formadora de massa crítica.	Não se comprometendo com a participação social.	Mobilizar e envolver na organização.

## Ação 1.2 - Apresentar Projeto de Lei propondo mudanças do modelo de planejamento governamental

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Governo federal	Político; Capacidade cognitiva; Influência sobre o parlamento.	Gestão centralizadora.	Articulando politicamente para aprovação.	Não fazendo a articulação política.	Manter mobilização permanente.
A 2 - Movimento social	Político; Capacidade de organização e mobilização social.	Pouca mobilização e falta de capacidade de articulação.	Assumindo a proposta e mobilizando a sociedade.	Não manifestando interesse pela causa.	Manter discussão permanente da proposta.
A 3 - Parlamento federal	Político; Cognitivo; Mobilização de parlamentares.	Compreensão da existência de conflito de poder.	Debatendo e aprovando a proposta.	Rejeitando a proposta.	Estabelecer mobilização permanente.
A 4 - Poder judiciário	Cognitivo; Interpretação das leis.	Compreensão da existência de conflito de poder.	Interpretando a lei como constitucional.	Considerando a lei inconstitucional.	Acompanhar de forma permanente eventual ação de inconstitucionalidade

## Ação 1.3 - Criar equipe técnica de assessoramento aos movimentos sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Governo federal	Político; Capacidade cognitiva	Gestão centralizadora.	Disponibilizando corpo técnico para compor assessoria.	Excluindo a participação social da gestão.	Manter mobilização permanente.
A 2 - Movimento social	Político; Capacidade de organização e mobilização social.	Pouca articulação com as entidades.	Estabelecendo uma efetiva articulação política.	Desarticulando as entidades.	Manter mobilização permanente.
A 3 - ONG's de assessoramento	Cognitivo	Divergência ideológica.	Envolvendo-se com as ações da equipe.	Não participando.	Estabelecer diálogo e mobilização permanente.
A 4 - Servidores públicos	Pessoal Organizacional	Visão de conflito de poder.	Participando.	Não participando.	Manter diálogo permanente.

## Ação 2.1 - Capacitar gestores sobre a importância da participação popular na elaboração de políticas sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Governo federal	Político; Capacidade cognitiva	Distanciamento dos movimentos sociais.	Implementando a participação social no planejamento de políticas sociais.	Excluindo a participação social da gestão.	Manter mobilização permanente.
A 2 - Servidores públicos	Pessoal; Organizacional	Visão de conflito de poder.	Participando.	Não participando.	Manter diálogo permanente.
A 3 - Escola de governo	Capacidade cognitiva	Concepção burocrática da gestão.	Envolvendo-se com a organização dos cursos.	Fechando-se na sua concepção burocrática da gestão.	Manter diálogo permanente.

## Ação 2.2 - Desenvolver método que possibilite a participação de gestores públicos e movimentos sociais na elaboração de políticas sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Governo federal	Político; Capacidade cognitiva.	Distanciamento dos movimentos sociais.	Implementando a participação social no planejamento de políticas sociais.	Mantendo uma gestão centralizada e distanciada dos movimentos sociais.	Manter diálogo permanente sobre a participação social no governo.
A 2 - Movimento social	Político; Capacidade de organização e mobilização social.	Baixo nível de organização e de escolaridade.	Articulando dirigentes das entidades.	Deixando de se envolver com a mobilização das lideranças.	Formar comissão responsável pela articulação e mobilização.
A 3 - Servidores públicos	Pessoal; Organizacional.	Visão de conflito de poder.	Participando.	Não participando.	Manter diálogo permanente.
A 4 - Escola de governo	Capacidade cognitiva.	Concepção burocrática da gestão.	Envolvendo-se com o desenvolvimento do método.	Fechando-se na sua concepção burocrática da gestão.	Manter diálogo permanente.

## Ação 3.1 - Constituir fórum dos movimentos sociais para estabelecer o papel a desempenhar na elaboração das políticas sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Movimento social	Organização e mobilização social.	Pouca organização e baixa escolaridade.	Mobilizando o público alvo.	Deixando de participar.	Formar comissão de mobilização.
A 2 - Governo federal	Político; Capacidade cognitiva.	Distanciamento dos movimentos sociais.	Disponibilizando subsídios sobre políticas públicas.	Mantendo uma gestão centralizada e distante dos movimentos sociais.	Manter diálogo sobre a participação social no governo.
A 3 - ONG's de assessoramento	Cognitivo	Divergência ideológica.	Envolvendo-se com as ações do fórum.	Não participando.	Diálogo e mobilização permanente.

## Ação 3.2 - Realizar oficinas entre as direções dos movimentos sociais e gestores públicos para estabelecer métodos para elaboração conjunta de políticas sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Governo federal	Político; Capacidade cognitiva.	Distanciamento dos movimentos sociais.	Envolvendo-se com as ações da equipe.	Mantendo uma gestão centralizadora.	Manter diálogo permanente sobre a participação social no governo.
A 2 - Movimento Social	Político; Capacidade de organização e mobilização social.	Baixo nível de organização e de escolaridade.	Articulando e mobilizando o público alvo.	Deixando de participar das oficinas.	Formar comissão responsável pela articulação e mobilização.
A 3 - Universidades	Cognitivo.	Desinteresse com a participação social na gestão governamental.	Assumindo o papel de agente de transformação social.	Não se comprometendo com a causa.	Mobilizar e se envolver na organização.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 4 - Escola de governo	Capacidade cognitiva.	Concepção burocrática da gestão.	Envolvendo-se com o desenvolvimento do método.	Fechando-se na sua concepção burocrática da gestão.	Manter diálogo permanente.

### Ação 3.3 - Organizar cadastro dos movimentos sociais participantes de seminários, fóruns, congressos e reuniões sobre políticas sociais

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Governo federal	Político; Cognitivo; Econômico; Tecnológico; Pessoal; Organizacional.	Distanciamento dos movimentos sociais.	Disponibilizando técnicos para desenvolver um software.	Excluindo a participação social da gestão.	Manter diálogo permanente sobre a participação social no governo.
A 2 - Movimento social	Político; Capacidade de organização; Mobilização social.	Não dispor das informações organizadas.	Fazendo o levantamento das informações das entidades.	Demonstrando desinteresse.	Mobilizar e articular as direções.
A 3 - Servidores públicos	Pessoal; Organizacional; Político.	Visão de conflito de poder.	Participando.	Não participando.	Manter diálogo permanente.

## 6. 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)?	Resistência às mudanças é uma das principais características da burocracia estatal, nesse sentido as ações propostas podem levar a um quadro de tensão, posto que traz para dentro da arena de decisão atores que historicamente sempre foram excluídos. Por outro lado, contribuem para que os movimentos sociais exercitem seu poder de pressão por dentro da estrutura de decisão política, contribuindo para ampliação da democracia. Tal situação tende a resultar num conflito com a burocracia encastelada no aparelho do Estado.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	A ação que prevê a proposição de um Projeto de Lei com mudanças no modelo de planejamento pode não receber apoio suficiente para aprovação no Parlamento. A que prevê o desenvolvimento de método de participação conjunta entre gestores e movimentos sociais na elaboração de políticas voltadas às demandas sociais pode ser boicotada pelos servidores em função de uma visão de conflito de poder, bem como pela prevalência de uma gestão centralizadora e distanciada dos movimentos sociais.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	A indicação da participação social numa gestão de governo com poder de decisão sobre as políticas públicas gera expectativa de compartilhamento do poder público com os movimentos sociais, o que carrega consigo esperança e conflitos, posto representar uma quebra de paradigmas com a herança histórica da exclusão do povo das decisões governamentais. Assim, os aspectos jurídicos precisam garantir a sustentabilidade, bem como o apoio parlamentar, além da necessidade de apresentar resultados materiais efetivos.
4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim. Considerando que a implementação das ações, embora requeira recursos financeiros, tem uma dependência maior do compromisso e vontade política a gestão.
5. De forma geral a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido?	Considerando os aspectos das ferramentas de planejamento utilizadas, as ações propostas e as expectativas de acertos, compreendemos que o Plano de Ação proposto é um efetivo fio condutor para os avanços da participação social na arena de decisão política, em um governo que se propõe efetivar a participação popular na sua gestão.

## 7. Considerações finais

As intervenções sofridas no decorrer dos séculos no Estado brasileiro não foram capazes de eliminar a herança patrimonialista que carregamos ao longo de nossa história. Tais ações se desenvolveram do período Colonial à República. No entanto, as marcas do patrimonialismo estão presentes nas estruturas de governo que se instalaram no poder nesses anos decorridos. Herança essa que se desenvolveu e se incorporou no aparelho do Estado durante a monarquia, e que teve sua passagem garantida para a República.

O período republicano, do seu nascedouro aos dias atuais, conviveu com governos militares e civis, passando por ditaduras (civil e militar), e governos democráticos. Em que pese que tenham ocorrido tais oscilações na governança da nação, não há registros de rompimento com a herança patrimonialista. O pensar políticas públicas sempre esteve pautado por um estilo “homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos” (DAGNINO, 2015).

Ao classificá-la como uma “herança maldita”, Zaidan (2015) chama atenção para os estudos sobre o patrimonialismo brasileiro desenvolvido por Raimundo Faoro no livro: *Os donos do poder*. De acordo com o autor, Faoro apresenta elementos comprobatórios de “que a história da administração pública no Brasil só reproduz a herança patrimonialista da monarquia lusitana”. Tal estilo de administração pública foi classificado por Max Weber, sociólogo alemão, com sendo um “tipo de dominação”, ressalta o autor.

A transição deste “Estado herdado” para o “Estado necessário” submete os governos que passaram a viver o recente período de redemocratização política brasileira a repensar o “estilo tradicional de elaboração de políticas públicas” (DAGNINO, 2015). Ou seja, as demandas da sociedade não podem mais ser encaradas como assuntos genéricos. Faz-se necessário a elaboração de políticas apropriadas, cujos filtros apresentem um viés progressista condutor ao “Estado necessário”.

Nesse sentido, o empoderamento da “classe subalterna” é o desafio que se coloca para a esquerda, enquanto elemento balizador da implementação da participação social, trilha condutora da democratização do Estado

brasileiro. Importa destacar ainda a cultura “elitista” vigente, que vê o povo com dois propósitos: mão de obra e consumidores.

Cabe lembrar que o Estado é um espaço no qual não há neutralidade, portanto, constantemente os interesses são disputados para que se tornem a política oficial do governo. A título de exemplo citamos a política fiscal e o superávit. A quem interessa que o governo corte investimento para “poupar” dinheiro, se não para os setores econômicos e financeiros, pois com esses recursos são pagos os juros da dívida pública. Colocar na agenda do governo e na estrutura do Estado os instrumentos que permitam a participação social é a forma que a esquerda tem para possibilitar a emancipação política da classe trabalhadora e o rompimento das amarras do Estado herdado.

Malfitano (2013 apud DALBOSCO; RAMALHO; SANTANA, 2015, p. 7) chama atenção para o grau de importância que tem a mudança cultural dispensada às demandas sociais, enquanto resposta às expectativas guardadas pela população.

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

Os espaços públicos devem ser os *locus* nos quais o partilhar do poder reflita o reconhecimento dos conflitos e das diferenças impulsionadoras do avanço democrático do Estado, na trilha da derrocada da herança autoritária presente em tais estruturas. Nesse sentido, o espaço público deve proporcionar o exercício libertário da autonomia da sociedade a partir de um efetivo compromisso com a participação social e poder decisório, assegurando o Estado democrático, pautado por uma política social enquanto direito da cidadã e do cidadão.

Assim, a pouca participação popular na elaboração de políticas sociais, a nível federal é um desafio a ser vencido para que a população possa efeti-

vamente exercer seu papel frente ao Estado. A não ocorrência desse processo manterá a estrutura do Estado tal como é hoje, ou seja, um instrumento a serviço dos interesses da “classe abastada”, em que as decisões são tomadas por um grupo (que detém o poder econômico), para favorecer seus próprios interesses.

## Referências

BAVA, S. C. *ONGs: Controle ou autonomia frente ao Estado?* Publicado em: 29/03/2007. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/688/688.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

CAVALCANTE, P.A. *Políticas públicas: conceitos básicos*. (Apostila) Campinas, 2016.

CHAUÍ, M. *Marilena Chauí fala do poder da mídia*. Disponível em: <[http://www.paraexpressarliberdade.org.br/site\\_velho/index.php/noticias/80-chauí-integral](http://www.paraexpressarliberdade.org.br/site_velho/index.php/noticias/80-chauí-integral)>. Acesso em: 11 jul. 2016.

DAGNINO, R. *A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política*. (Apostila) Campinas, 2015.

DALBOSO, E.; RAMALHO, K. B. S. V.; SANTANA, V. J. O; ATTI, Alessandra (Orient.). *A baixa aderência da participação social na gestão pública*. Trabalho de conclusão de curso. Especialização em Gestão estratégica em políticas públicas. UNICAMP, 2015.

GRUPO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO – UNICAMP. *Gestão estratégica pública: instrumentos metodológico-operacional*. (Apostila) Campinas, 2015.

LOPEZ, F. G.; ABREU, R. A participação das ONGs nas políticas públicas: O ponto de vista de gestores federais. *In: Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: IPEA, Abril de 2014. Disponível em: <[http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Estudos\\_e\\_Pesquisas/ponto\\_de\\_vista\\_dos\\_gestores\\_federais.pdf](http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Estudos_e_Pesquisas/ponto_de_vista_dos_gestores_federais.pdf)>. Acesso em: 11 jul. 2016.

MATEOS, S. B. Participação Popular - A construção da democracia participativa. *In: Desafios do Desenvolvimento. Revista de informações e debates*.

Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada – IPEA , Ano 8. Ed. 65, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2493:catid=28&Itemid=](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

OLIVEIRA, G. C.; VAZQUEZ, D. A. Florestan Fernandes e o capitalismo dependente: elementos para a interpretação do Brasil. In: *Revista Oikos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2010. p. 137-160. Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/192/133>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

POCHMANN, M. *A nova economia política brasileira*. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1179>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

ZAIDAN, M. *Patrimonialismo*. Disponível em: <[www.brasil247.com](http://www.brasil247.com)>. Acesso em: 04 set. 2015.



## **CAPÍTULO XII**

### **PRECARIEDADE DO TRANSPORTE COLETIVO NA CIDADE DE MANAUS/AM – BRASIL**



Elisiane Sousa Andrade  
José Raimundo Sousa Farias  
Lucília de Fátima Santana Jardim  
Orientadora: Ms. Josefina Carazzato

## **1. Comentários analítico-conceituais sobre nós explicativos**

Manaus é a maior metrópole da região Norte do país, com população de 2.057.711 habitantes estimada para 2015 de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE/2013. Apresenta densidade demográfica de 158,06 habitantes/km<sup>2</sup>, tendo o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH de 0,737, ocupando a 850<sup>a</sup> posição entre os municípios brasileiros, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD (2013). Porém, assim como a maioria das metrópoles do Brasil, apresenta sérios problemas em relação às péssimas condições do serviço de transporte público coletivo urbano ofertado à população.

Na perspectiva socialista os serviços públicos devem ser de qualidade, refletindo numa vida saudável, inclusiva, democrática, na qual as pessoas sejam cidadãos, não clientes. Neste sentido, é fundamental proporcionar um sistema de transporte público que possibilite aos usuários e usuárias permanecerem o menor tempo possível nesses deslocamentos, ganhando mais tempo para dedicarem-se a seus familiares, formação profissional, lazer, cultura, dentre outros.

Portanto, é importante que uma política pública tão abrangente, essencial no dia a dia das pessoas, como é o caso do transporte público coletivo, possa ser avaliada, melhorada e monitorada com instrumentos eficazes,

almejando a implantação de um sistema eficaz e a máxima satisfação de quem o utiliza, ou seja, uma política municipal de mobilidade urbana, que pense, sobretudo, nas pessoas, em modais sustentáveis, que promova a curto, médio e longo prazo a integração entre os diversos modais, deixando a competitividade mais justa e democrática proporcionando à população o direito de escolha sobre as opções com as quais queira se deslocar.

Contudo, uma gestão comprometida com a transformação social, pautada no acesso aos serviços públicos de qualidade, sobretudo, do transporte coletivo, deve buscar mecanismos, ou seja, alternativas para a aquisição de novos modais que de fato atendam a contento as necessidades da população de uma cidade como Manaus, por exemplo, uma vez que esse problema está diretamente ligado à vida das pessoas e por se tratar de uma política essencial para a promoção da cidadania e garantia dos direitos previstos na Constituição Federal e na Lei de Mobilidade Urbana.

O transporte público coletivo urbano, mesmo sendo um dos direitos sociais previsto na Constituição Federal, em seu Artigo VI, constitui-se também, num dos principais itens integrantes do orçamento familiar nas grandes cidades, com peso significativo.

Na atualidade, em Manaus, o ônibus ainda é a única opção que os municípios têm para se deslocar, e como a população vem crescendo consideravelmente nos últimos anos, a superlotação é constante, aumentando ainda mais o tempo de espera e a demora no deslocamento, além de ser altamente poluente. Essa situação é agravada por conta das péssimas condições da malha viária, ocasionada pela má qualidade do asfalto usado nas vias públicas. A existência de um sistema de transporte coletivo precário e caro numa cidade como Manaus, que possui o sexto maior PIB do País (IBGE, 2013), só contribui para o agravamento da má condição de vida da população, aumentando a possibilidade de revoltas populares, como já ocorreram em diversos momentos.

Importante ressaltar que de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), num espaço de apenas cinco anos Manaus eleva sua população em cerca de 250.000 pessoas. Esta realidade reflete seriamente a necessidade urgente de viabilizar estudos sobre a possibilidade de implantar outros modais. Portanto, é urgente efetivar o que consta como

um dos objetivos do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, elaborado e sancionado em novembro do ano de 2015, que é favorecer os deslocamentos motorizados de média e grande distância por meio do serviço de transporte coletivo, priorizando a circulação dos ônibus do transporte público coletivo urbano no uso do sistema viário.

Os dados demonstrados no Plano retratam as péssimas condições do transporte público coletivo em Manaus, que condiz com os problemas elencados no fluxograma explicativo apresentado neste trabalho.

Dados do transporte coletivo em Manaus: serviço convencional de linhas, 217; frota operacional (ônibus), 1.422 convencionais e 127 articulados; frota Total: 1.766 ônibus; extensão média das linhas, 18km; tempo médio de viagem, 54 minutos; número de viagens diárias, 10.309; número de viagens no horário de pico, 807; passageiros transportados mensalmente, 22 milhões; produção quilométrica mensal, 11 milhões de km, incluindo os serviços executivo e alternativo.

Planejando para curto prazo, conclui-se que a quantidade de empresas e ônibus que operam na cidade não são suficientes para atender a população, sendo um quantitativo de 22 milhões de passageiros por mês, aproximadamente 840 mil por dia, considerando 6 dias úteis. Percebe-se a necessidade de estudar a possibilidade de implementar outros modais, sendo que apenas o ônibus não contempla a demanda existente, que tende a crescer nos próximos anos. As zonas mais populosas da cidade, a Norte e a Leste, dispõem de apenas 3 terminais de integração. Nota-se a necessidade urgente de repensar a forma de melhorar o transporte público coletivo ofertado a população.

No entanto, melhorar os serviços públicos não é uma tarefa fácil, principalmente quando se trata de transporte coletivo urbano, uma vez que deve-se enfrentar um cartel que envolve desde empresários financiadores de campanhas a políticos com projetos pessoais e divergentes das políticas propostas pelos governos de esquerda; além de ser um problema complexo de ser resolvido, pois não se trata apenas de implementar modais, mas principalmente que este esteja agregado às questões sociais, à ocupação do solo, às questões econômicas, ambientais e, sobretudo, de mudar o pensamento das pessoas que vivem nas cidades em relação aos uso transporte público coletivo em detrimento do individual.

Equacionar esse problema pode trazer ganhos políticos para a gestão de esquerda; daria, à maioria das pessoas que precisam se deslocar diariamente, um serviço de qualidade, garantindo o direito dos cidadãos e cidadãs de terem um transporte digno, seguro, com valor acessível, condizente com o serviço oferecido, e acabaria com a máfia que só lucra com o aval e financiamento do poder público oferecendo um péssimo serviço à população, sem qualquer compromisso com o bem-estar das pessoas que vivem nas grandes cidades. Como afirmam Dagnino & Cavalcante (2015), “dado que a reversão do círculo vicioso depende do emprego de IMOs distintos, a serem pensados a partir de um MAC coerente com a democratização em curso”. Desta forma, os Nós explicativos expostos no fluxograma explicitam as causas de um problema que se avoluma diariamente, principalmente por conta do círculo vicioso devido aos interesses capitalista, da luta de classe e do jogo de poder, onde na agenda decisória nem sempre se considera as melhorias dos serviços a serem ofertados à população.

Nesta correlação de forças é importante considerar os diversos atores envolvidos, por diferentes interesses, com a situação problema. Com a declaração do problema e a escolha dos nós estratégicos o superintendente municipal de transporte urbano se propõe a dialogar com os diversos atores que fazem parte da agenda decisória, buscando minimizar os conflitos motivados pelos diferentes interesses e avançando na perspectiva da participação de representantes da sociedade nas tomadas de decisão.

A seguir serão citados alguns atores relevantes para o enfretamento do problema declarado. O SINETRAM (Sindicato das empresas de transporte de passageiros do Amazonas) atua na disputa da agenda decisória pela manutenção dessa prestação de serviços, sem alterações, uma vez que os empresários visam apenas os lucros; o prefeito, apesar da forte agenda empresarial, e de grupos políticos aliados, tenta atender os anseios da população na busca permanente de diálogo visando o equacionamento do problema com uma prestação de serviço de qualidade à população, mas enfrenta dificuldades, principalmente pela forte resistência de grupos políticos e de empresários; o Sindicato dos rodoviários (Diretoria), como luta por melhores condições de trabalho e mais qualidade de vida para os trabalhadores e trabalhadoras do sistema, atua a favor de mudanças que

os favoreçam, isto é, desde que categoria não seja afetada em relação aos seus direitos como trabalhadores; usuários do transporte público coletivo urbano (representados por movimentos sociais) atuam fundamentalmente na luta pela melhoria e eficiência do sistema, porém, ainda com pouca força no processo de decisão; e o Ministério público estadual atua também na fiscalização.

A gestão pública democrática é essencialmente necessária para a inclusão social, para o fortalecimento do Estado necessário e a forma para os diversos atores buscarem soluções para demandas que em uma sociedade dinâmica se avolumam. Solucionar o problema da má qualidade do transporte público coletivo é umas das mais urgentes ações que o poder público deve atentar, uma vez que as pessoas não suportam mais a ineficácia dos serviços públicos, sobretudo, quando a questão é mobilidade.

No entanto, melhorar a política de mobilidade urbana leva também à reflexão sobre a implementação de outros modais que estejam consonantes com a vontade popular, com a viabilidade da gestão, que leve em consideração o meio ambiente e a ocupação do solo, dentre outros. Pensar em modais que atraiam também os usuários de automóveis. Porém, tudo isso é possível desde que seja feito de forma participativa. A Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN), no Inciso VII do art. 256, aponta como um dos princípios básicos: a participação paritária das entidades representativas dos usuários, trabalhadores e empresários de transportes, no planejamento, fiscalização e avaliação dos serviços.

Um gestor público de esquerda deve ter, além da capacidade técnica, vontade política e coragem de romper com velhos paradigmas. As cidades estão cada vez mais complexas e a sociedade precisa protagonizar junto aos governantes as decisões relativas às suas demandas. Esse diálogo com a população é de grande valia para apontar caminhos relevantes que indiquem o equacionamento de problemas como o transporte público coletivo.

A Lei Federal nº 12.587/12, Art. 15, determina que:

A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

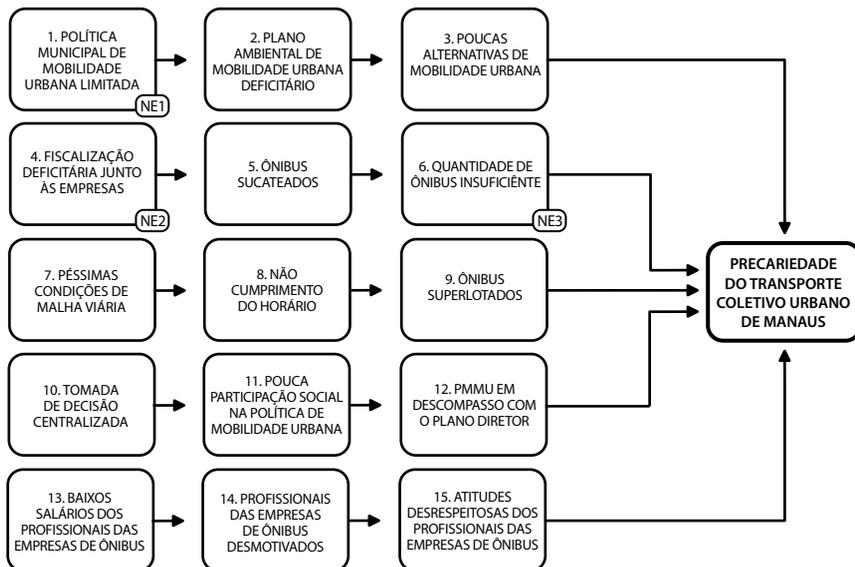
- I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;
- II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;
- III - audiências e consultas públicas; e
- IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

Logo, promover de fato a cidadania e o respeito às pessoas gera, para o gestor público, ganhos políticos relevantes. Dessa forma todos ganham, principalmente a cidade e a sociedade. Essa forma de gestão tem sido a marca de governos progressistas. Na atual conjuntura não cabe mais a relação de poder de quem manda e aqueles que obedecem. O espaço é para construir, pensar, analisar e buscar soluções conjuntamente.

Para tanto, é imprescindível direcionar mais recursos para o transporte público coletivo, bem como cuidar para que os recursos sejam bem aplicados. Nesse sentido, a formação e o fortalecimento do Conselho municipal de transporte coletivo – CMTC, é fundamental para que haja transparência e acompanhamento da aplicação correta desses recursos na melhoria do transporte.

# 1.1 Fluxograma

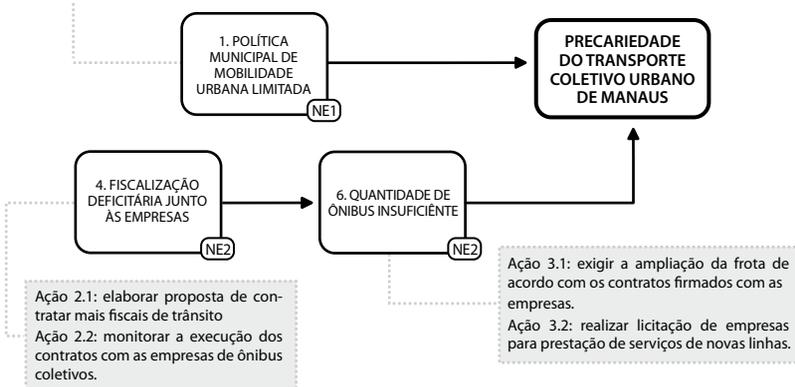
Ator: Superintendente Municipal de Transporte Urbano – SMTU



# 2. Árvore do problema

Ação 1.1: reformular a política municipal de mobilidade urbana com a participação da população e movimentos organizados.

Ação 1.2: propor a criação de um sistema de mobilidade mais democrático e sustentável que considere a necessidade de interação de diversos meios de deslocamento.



Nó Estratégico	Indicadores	Ações	Resultado das ações
NE 1 - Política de mobilidade urbana limitada	80% das decisões tomadas pela superintendência sobre a política de mobilidade urbana são feitas sem a participação dos segmentos da sociedade. As propostas apresentadas no Plano de Mobilidade só apontam o ônibus como alternativa de transporte público.	Ação 1.1 - Reformular a política municipal de mobilidade urbana com a participação da população e movimentos organizados. Ação 1.2 - Propor a criação de um sistema de mobilidade mais democrático e sustentável que considere a necessidade de interação de diversos meios de deslocamento.	Propostas de curto, médio e longo prazo de implantação de modais que melhorem as condições de deslocamentos dos usuários, contemplando as necessidades da população. Que em médio e longo prazo a criação de um sistema de mobilidade proporcione uma distribuição mais justa dos espaços urbanos e de circulação, e garanta a sustentabilidade das condições de mobilidade das pessoas.
NE 2 - Fiscalização deficitária do poder público junto às empresas	A secretaria só dispõe de 40 fiscais; Das 227 linhas, recorrentemente 50 não cumprem 3 serviços, em condições mínimas, com horários e intervalos de até 50 minutos.	Ação 2.1 - Elaborar proposta de contratar mais fiscais de trânsito Ação 2.2 - Monitorar a execução dos contratos com as empresas de ônibus coletivos.	Garantir o cumprimento dos serviços contratados e a fiscalização junto às empresas de transporte público coletivo.
NE 3 - Quantidade de ônibus insuficiente	Os concessionários não estão cumprindo os 25% de ampliação e renovação da frota, estabelecidos na Lei Orgânica do Municipal. As 227 não são suficientes para atender aproximadamente 840 mil usuários/dia.	Ação 3.1 - Exigir a ampliação da frota de acordo com os contratos firmados com as empresas. Ação 3.2 - Realizar licitação de empresas para prestação de serviços de novas linhas.	Assegurar que seja colocado em circulação o quantitativo de ônibus contratado, garantindo o estabelecido na Lei Orgânica do Município (Loman).

### 3. Plano de ação

#### NE 1 - Política de mobilidade urbana limitada

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
Ação 1.1 - Reformular a política municipal de mobilidade urbana com a participação da população e movimentos organizados.	1.1.1 - Realizar audiências e plenárias para dialogar com os movimentos sociais, especialistas das universidades, equipe da gestão, vereadores e demais segmentos da sociedade para juntos buscarmos alternativas para melhorar a política de mobilidade urbana.	Conhecimento; Poder político; Articulação; Material de divulgação; Recursos financeiros.	janeiro de 2017 a dezembro de 2017	Superintendente
	1.1.2 - Formar uma equipe multiprofissional para sistematizar as ações elencadas nas audiências e plenárias.	Conhecimentos técnicos; Recursos de informática.	Janeiro de 2017 a dezembro de 2017	Diretor técnico da SMTU
	1.1.3 - Realizar estudos do espaço urbano para verificar a viabilidade de implantação de outros modais além do ônibus, que contemplem todos os espaços e necessidades.	Conhecimento técnico; Articulação; Recursos financeiros.	Janeiro de 2017 a dezembro de 2018	Diretor técnico da SMTU

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
Ação 1.2- Propor a criação de um sistema de mobilidade mais democrático e sustentável que considere a necessidade de interação de diversos meios de deslocamento.	1.2.1 - Conhecer experiências de mobilidade (modais) sustentável que deram certo em outras cidades.	Conhecimento na área; Poder político; Recursos financeiros.	Janeiro de 2017 a dezembro de 2018	Assessor técnico
	1.2.2 - Apresentar no governo a proposta de dialogar as possibilidades de criação de um novo sistema de mobilidade.	Conhecimento; Poder político; Articulação.	Janeiro de 2017 a dezembro de 2018	Diretor técnico da SMTU
	1.2.3 - Apresentar no governo a proposta de criação de um novo sistema de mobilidade.	Conhecimento; Poder político; Articulação.	Janeiro de 2019 a dezembro de 2019	Superintendente
	1.2.4 - Participar do processo de aprovação das alterações de mobilidade urbana de curto, médio e longo prazo para o município.	Conhecimento, Poder político; Articulação.	Janeiro de 2017 a dezembro de 2019	Superintendente

## NE 2 - Fiscalização deficitária do poder público junto às empresas

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
Ação 2.1 - Elaborar e apresentar a proposta de contratação de mais fiscais de trânsito.	2.1.1 - Fazer estudo da necessidade de fiscais.	RH para o estudo	De janeiro a dezembro de 2017	Gerente de fiscalização da SMTU
	2.1.2 - Propor ao prefeito a realização de concurso público para contratação de mais fiscais.	Poder de negociação com gestores da Prefeitura	De janeiro de 2018 a dezembro de 2019	Superintendente
Ação 2.2 - Monitorar a execução dos contratos com as empresas de ônibus coletivos.	2.2.1 - Elaborar as orientações aos funcionários envolvidos com a fiscalização do trânsito.	Conhecimento técnico, jurídico e de cidadania.	De janeiro a dezembro de 2017	Diretor de área de transportes urbanos e ouvidoria
	2.2.2 - Realizar formação para todos fiscais de trânsito.	Conhecimento técnico, jurídico e de cidadania.	De janeiro de 2017 a dezembro de 2018	Gerente de fiscalização da SMTU
	2.2.3 - Realizar reuniões com as empresas contratadas sobre a nova sistemática da fiscalização.	Conhecimento técnico, jurídico e de cidadania.	De janeiro de 2017 a dezembro de 2018	Diretor de área de transportes urbanos e ouvidoria
	2.2.4 - Cobrar rigorosamente o cumprimento dos horários e itinerários por parte das empresas, de acordo com os contratos assinados pela prefeitura e empresas (com as leis que tratam do serviço de transporte coletivo).	Conhecimento técnico, jurídico e de cidadania.	De janeiro de 2017 a dezembro de 2020	Diretor de área de transportes urbanos
	2.2.5 - Criar e acompanhar um "canal direto e permanente" de comunicação da população com a SMTU sobre os serviços oferecidos pelas empresas. (desde o início do plano)	Conhecimento técnico, jurídico e de cidadania; Informática.	De março de 2017 a dezembro de 2020	Ouvidoria e assessoria de comunicação
	2.2.6 - Publicitar informações à população das obrigações contratadas e resultados da fiscalização. (permanente desde o início do plano)	Conhecimento técnico, jurídico e de cidadania; Informática.	De março de 2017 a dezembro de 2020	Assessoria de comunicação

## NE 3 - Quantidade de ônibus insuficiente

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
Ação 3.1 - Exigir a ampliação da frota de acordo com os contratos firmados com as empresas.	3.1.1 - Estudo de cada contrato em relação ao que está sendo executado.	Poder político; Conhecimento técnico e jurídico.	De janeiro a junho de 2017	Diretor de área de transportes urbanos
	3.1.2 - Fazer levantamento do quantitativo de ônibus operando por empresas e da demanda por zona da cidade.	Poder de negociação e articulação; Conhecimento técnico e jurídico.	De janeiro a junho de 2017	Diretor de área de transportes urbanos
	3.1.3 - Realizar reuniões com as empresas contratadas sobre o efetivo cumprimento do contrato.	Funcionários que tenham conhecimento em contratos licitatórios.	De julho a dezembro de 2017	Diretor de área de transportes urbanos; Assessoria jurídica
Ação 3.2 - Realizar licitação de empresas para prestação de serviços de novas linhas.	3.2.1 - Fazer o levantamento do quantitativo de ônibus necessários em novas linhas do município.	Conhecimento técnico e jurídico.	De março de 2017 a dezembro de 2018	Gerente de transportes coletivos
	3.2.2 - Apresentar a planilha com o quantitativo de ônibus necessários para novas linhas.	Poder de negociação e articulação.	De janeiro a março de 2019	Diretor de área de transportes urbanos
	3.2.3 - Inserir nos contratos as regras e punições para manutenção dos contratos.	Profissionais que tenham conhecimento em contratos licitatórios.	De julho a dezembro de 2019	Assessoria jurídica

## 4. Análises de atores

### Ação 1.1 - Reformular a política municipal de mobilidade urbana com a participação da população e movimentos organizados

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 - Prefeito	Poder político; Poder de articulação; Controle do orçamento da prefeitura.	Correlação de forças contrárias à reformulação.	Fazer com os demais atores uma boa articulação; Apoio político ao secretário.	Não priorizar a ação.	Dialogando sobre os impactos positivos que essa reformulação ocasionará.
A2 - Coordenador do movimento busólogo	Conhecimento dos principais problemas que afetam a população; Mobilização; Formador de opinião.	Pouco poder de decisão.	Trazendo elementos que subsidiem a ação; Conseguindo apoio junto à população.	Não participando de forma efetiva de todo o processo.	Mobilizando e esclarecendo os diversos pontos da ação.
A3 - Presidente da Câmara Municipal de Manaus	Conhecimento sobre a realidade vivida no dia a dia da população; Representatividade legal. Formação de opinião; Mobilização das lideranças; Representante legal.	Pouco poder de mobilização e organização,	Conseguir votos favoráveis para aprovação da política; Fazer a defesa das alterações da política; Fortalecer as parcerias entre os diversos setores.	Dando mais importância aos interesses partidários	Realizando reuniões com apresentações da situação e possibilidades.

## Ação 1.2 - Propor a criação de um sistema de mobilidade mais democrático e sustentável que considere a necessidade de interação de diversos meios de deslocamento

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Prefeito	Poder de decisão e político; Controle do orçamento da prefeitura.	Correlação de forças contrárias à necessidade de interação de diversos meios de deslocamento.	Priorizando a ação.	Não priorizando a ação.	Mostrando a importância e os impactos positivos em relação a priorização da ação.
A2 - Coordenador do Movimento busólogo	Conhecimento dos principais problemas que afetam a população; Mobilização; Formador de opinião.	Pouco poder de decisão.	Trazendo elementos que subsidiem a ação; Conseguindo apoio junto à população.	Não participando de forma efetiva de todo o processo.	Mobilizando e esclarecendo os diversos pontos da ação.

## Ação 2.1 - Elaborar a proposta de contratação de mais fiscais de trânsito

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A.1 - Prefeito	Poder de decisão; Controle do orçamento da prefeitura.	Não dispor de recurso suficiente para o investimento.	Colocando a ação como uma das prioridades.	Não priorizando a ação.	Propondo e mostrando a necessidade da contratação.
A.2 - Secretário de finança	Conhecimento orçamentário.	Pouco poder de decisão.	Viabilizando estudo de impacto financeiro.	Não favorecendo o desenvolvimento da ação.	Explicitar os impactos positivos da ação dos fiscais.
A.3 - Secretário de RH	Controle da quantidade de pessoal na folha.	Pouco poder de decisão.	Viabilizando possibilidade de mais contratação.	Não dando importância, atrasando o processo.	Explicitar os impactos positivos da ação dos fiscais.

## Ação 2.2 - Monitorar a execução dos contratos com as empresas de ônibus coletivos

Ator	Recursos que controla	Limitações/Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Prefeito	Poder político; Poder de decisão.	Equipe reduzida; Orçamento limitado.	Utilizar os espaços públicos e meios de comunicação para falar da problemática; Reforçar ações que estão em andamento; Defender a necessidade de outros modais.	Não fazendo as articulações com outros atores; Não viabilizando equipe suficiente.	Explicitando as necessidades e os riscos das ações ou ausência delas.
A 2 - Chefe do departamento jurídico	Conhecimento jurídico.	Equipe reduzida para acompanhar os processos; Não ter a prática de prever omissões nos termos de referência no processo licitatório;	Monitorando os contratos e, em casos omissos, propor alterações nos atuais contratos e acréscimo de cláusulas em novas licitações.	Não efetivando o trabalho a contento.	Dialogar sobre a importância do monitoramento, a fim de garantir que as empresas cumpram o que foi acordado nos contratos; Apontar pontos omissos nos atuais contratos.

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 3 - Presidente do Sinetran	Recurso financeiro e controle das frotas.	Pouca vontade de diálogo.	Prestando conta dos serviços ofertados.	Não mostrando transparências dos serviços, demandas e itinerários.	Cobrando transparência.
A 4 - Presidente da União municipal de estudantes secundaristas	Conhecimento dos problemas que afetam a população; Mobilização; Formador de opinião.	Pouco poder de decisão; Pouco conhecimento sobre processos licitatórios.	Adquirir conhecimento na área, trazendo elementos que subsidiem a ação; Conseguindo apoio junto à população.	Não participando de forma efetiva de todo o processo.	Mobilizando e esclarecendo os diversos pontos da ação.

### Ação 3.1 - Exigir a ampliação da frota de acordo com os contratos firmados com as empresas

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Prefeito	Poder político; Poder de decisão.	Defende interesses contrários aos dos empresários.	Verificando as "saídas" jurídicas; Dialogando com os empresários e cobrando o cumprimento do contrato.	Não fazendo o enfrentamento necessário.	Demonstrando dados efetivos da necessidade de ampliação da frota e argumentos técnico-políticos e jurídicos da obrigatoriedade (compromisso contratual).
A 2 - Chefe do departamento Jurídico.	Conhecimento jurídico sobre concessões.	Pouco poder e/ou argumentos jurídicos para negociação com os empresários.	Analisando os contratos e os recursos jurídicos cabíveis.	Não dispensando a dedicação necessária.	Apresentação dos dados elaborados para o prefeito Dialogando; enfatizando a necessidade da ação.
A 3 - Presidente do Sinetran	Conhecimento das frotas, demandas, linhas e itinerários.	Confronto com usuários e superintendente.	Cumprindo os acordos firmados nos contratos juntos às empresas.	Descumprindo as normas dos contratos.	Cobrando transparência e melhoria do serviço.

### Ação 3.2 - Realizar licitação de empresas para prestação de serviços de novas linhas

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A 1 - Prefeito	Poder de decisão; Poder político.	Conflitos com os empresários que já prestam serviço.	Colocando a ação como uma das prioridades.	Retardando a decisão.	Evidenciando os ganhos políticos e sociais.
A 2 - Secretária de administração	Controle dos recursos financeiros.	Pouco poder de decisão.	Analisando a viabilidade financeira para novas contratações.	Não priorizando a ação.	Mostrando dados reais da necessidade de novas linhas.
A 3 - Chefe do departamento jurídico.	Conhecimento para elaborar o edital de licitação.	Equipe reduzida.	Agilizando a elaboração do edital de licitação.	Não cumprindo as atividades no tempo determinado.	Repassando todas as informações necessárias.

## 5. Análises de riscos e fragilidades

Devido à complexidade do problema e ao círculo vicioso que permeia há anos, em que o Estado funciona muito bem para a classe proprietária, e considerando os diversos atores sociais envolvidos na agenda decisória, sem dúvida haverá conflitos, principalmente com os empresários, cujo objetivo maior é aumentar seus lucros. Cabe ao gestor público saber dialogar e articular com os demais atores para juntos chegarem à tomada de uma decisão que contemple a melhoria do serviço do transporte público coletivo, que é o principal objetivo dos usuários e usuárias desse serviço. Principalmente quanto às propostas de concurso público e às alternativas de implementação de novos modais, o que demanda estudos minuciosos e muitas articulações junto ao presidente da Câmara, empresários, movimentos sociais e o prefeito, pois demandam novos gastos a médio e longo prazo, o que pode gerar, em curto prazo, movimentos contrários. Há que se atentar que as fragilidades nesse processo consistem principalmente na força do empresariado e grupos políticos conservadores que historicamente têm mantido forte influência na agenda decisória em detrimento aos demais atores sociais.

Vale ressaltar que o equacionamento do problema aqui declarado deverá trazer efeitos ambientais e sociais positivos para a população, a médio e longo prazo, com a implementação de modais menos poluentes. E assim, minimizar os impactos altamente danosos ao meio ambiente que um modal como o ônibus convencional gera, por exemplo. Mas, a análise da possibilidade de outros modais ambientalmente sustentáveis, que tragam mais comodidade e acessibilidade para todas as pessoas que precisam de transporte público coletivo, é urgente e exige muitos cuidados nas pesquisas e elaboração de propostas para 50 ou até 100 anos à frente de nosso tempo.

Outro aspecto delicado, que exige muita preparação e cuidados, são os diálogos com todos os atores sociais apontados nas análises, sobretudo com a população, dando transparência aos encaminhamentos propostos com a participação dos setores sociais, ressaltando as ações que trarão melhorias a curto, médio e longo prazo. Esses são alguns pontos funda-

mentais para diminuir as fragilidades e fortalecer o gestor público e sua equipe de governo.

Os Nós estratégicos e as ações elencadas visando o equacionamento do problema estão baseados na Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN) e na Lei Federal de Mobilidade Urbana nº 12.587/12, que prioriza os modais não motorizados e o transporte público coletivo, a gestão democrática e o controle social do planejamento e da avaliação da política de mobilidade urbana; assim como a Lei Orçamentária Municipal e o Estatuto das Cidades, que no seu Art. 43, inciso II, afirma a importância dos debates, audiências e consultas públicas como mecanismos de participação social. Portanto, a vontade política do gestor público, a relevância dos aspectos técnicos e jurídicos, a boa articulação com representantes da sociedade e demais atores sociais são pontos a serem considerados fortes para a agenda decisória em questão.

Contudo, a correlação de forças entre esses atores sociais, a fragilidade da participação social – no sentido da compreensão, da organização, da mobilização e da vontade de protagonizar as ações junto aos demais atores, se houver atrasos significativos no desenvolvimento das ações, poderá se tornar um grande risco para a obtenção do pleito da classe trabalhadora.

Outro ponto a ser considerado é a cultura do empresariado que só visa a obtenção do lucro; pois, diante de decisões favoráveis à classe trabalhadora, e que eles as joguem prejudiciais aos seus interesses, podem recorrer ao judiciário e aos meios de comunicação – seus grandes aliados de classe, alegando que o gestor é quem está dificultando e tumultuando a implementação de outros modais. Neste caso, dependendo da força de mobilização e de articulação do gestor com esses atores, poderá também não haver adesão de apoio interno do governo e de sua bancada de vereadores ao pleito dos usuários.

Sabe-se que a prefeitura não dispõe de recursos suficientes para uma ação desse porte, porém cabe ao gestor municipal articular junto aos governos federal e estadual a fim de garantir os recursos para a viabilização das ações no prazo estipulado, além de organizar melhor as equipes afins para desenvolver com eficácia as ações de competência de cada uma. Afi-

nal, quem se beneficia com o problema do jeito que está são os empresários. Nesse sentido, buscar o apoio junto à população se torna imprescindível para fortalecer a correlação de forças com os empresários e a oposição política na Câmara Municipal. As ações em longo prazo apontam alternativas que vão ao encontro dos anseios da população e principalmente pelo poder político de articulação do gestor e vontade política para equacionar o problema. A solução desse problema fortalece politicamente o gestor, por se tratar de um anseio da população fundamental para a qualidade de deslocamento, e social, pelo fato de apontar mais eficácia e garantias dos direitos previstos nas leis.

## 6. Considerações finais

A precariedade do transporte público coletivo urbano não é um problema isolado; esse tem sido o drama de Manaus e de outras grandes cidades do país e do mundo. A complexidade do tema vai além de se pensar em modal, tanto na capacidade, quanto na quantidade. Essa demanda, que se avoluma a cada dia, requer políticas públicas amplas e articuladas com os diversos atores sociais, em especial a população usuária do sistema.

De acordo com a professora dra. Adorea Rebello da Cunha Albuquerque, do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Amazonas – UFAM/AM, em entrevista concedida no dia 14 de junho de 2016 à equipe deste estudo, relatou que no ano de 2014 foram realizadas várias audiências públicas sobre o transporte público, mas não se materializou em propostas concretas de mudanças para o sistema de transporte público coletivo.

É preciso mapear a cidade para identificar os pontos de estrangulação, obstáculos e engarrafamento, por exemplo. Perguntar para as pessoas onde estão as questões mais graves (mapa falante). Afirma que é extremamente importante uma gestão participativa, onde o usuário possa ser incluído para decidir qual o modal mais viável para a cidade de Manaus, considerando as especificidades do local, tanto na ocupação do solo, ambiental e a forma de como a cidade se desenvolveu (ALBUQUERQUE, 2016).

Este estudo nos proporcionou identificar diversos problemas que causam a precariedade do transporte público coletivo de Manaus, e destacamos ações que apontam possíveis equacionamentos dentro da perspectiva de uma gestão de esquerda comprometida com o bem-estar social, equilíbrio ambiental e o Estado de direito que tenha como premissa o viés democrático. Sendo fundamental tornar a cidade mais humanizada, e despertar, nas pessoas que nela vivem, o sentido de pertencimento. Afinal, são elas que moram, se apaixonam, constituem famílias, estudam, trabalham, buscam momentos de diversão, cultura e felicidade. Resolver as demandas que se avolumam requer a superação do olhar apenas técnico, o aprofundando do diálogo e a inclusão do protagonismo dos diversos segmentos da sociedade.

A qualidade do transporte público coletivo é possível desde que haja vontade política, e a coragem dos gestores para romperem com o círculo vicioso que permeia, onde os interesses individuais estão acima dos coletivos.

Os desafios também perpassam pela capacidade de convencer os usuários de automóveis a fazerem uso do transporte coletivo, pois a cultura do conforto, das vantagens que o transporte individual proporciona ainda é a opção mais aceita. Para ser possível essa transferência, o transporte público coletivo deve ofertar conforto, acessibilidade, tempo de viagem, confiabilidade, frequência, lotação, segurança, facilidade de utilização, mobilidade, além de uma política de preço acessível à população, sobretudo os mais pobres. E concordando com Santos (2003), quando afirma que:

Um sistema de transporte coletivo planejado, otimiza o uso dos recursos públicos, possibilita investimentos em setores de maior relevância social e uma ocupação mais racional e humana do solo urbano. Em geral, todos os segmentos da sociedade são beneficiados pela existência do transporte público: os trabalhadores, porque podem atingir o local de trabalho; os empresários, porque dispõem de mão de obra e do mercado consumidor com facilidade; e o conjunto da sociedade, porque, através do transporte coletivo, pode usufruir todos os bens e serviços que a vida urbana oferece (SANTOS, 2003, p. 1).

As metodologias de diagnóstico, de análise e de equacionamento do problema, utilizadas neste trabalho, contribuem para que os gestores públicos com concepção de esquerda tenham um olhar ainda mais crítico, pois aumenta muito a sua percepção e análise da realidade sob pontos de vista e interesses diversos ao considerar outros atores historicamente sem participação efetiva nas decisões relevantes. Neste sentido, melhorar o transporte público coletivo urbano da cidade de Manaus é possível desde que contemple a coletividade, não os interesses individuais. Desta forma é possível garantir direitos e melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem nas cidades.

## Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1998.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: Senado Federal, 2012.

CAVALCANTE, P. A. *Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação*. Salvador: EDUNEB, 2012.

COSTA, G. Avaliação Governamental e Opinião Pública. In: COSTA, Greiner. *Comunicação e gestão pública*. Campinas: Atomo & Alínea, 2015. Cap.1.

DAGNINO, R.; CAVALCANTE, P. A. O círculo vicioso da gestão pública brasileira. *Revista brasileira de planejamento e orçamento*, Brasília, v.5, n.2, p. 132 - 160, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Lei Orgânica do Município de Manaus*. Promulgada em 05 de abril de 1990.

PLANO Municipal de Mobilidade Urbana. Novembro de 2015. Disponível em: <Uhttp://cieam.com.br/ohs/data/docs/1/Plano\_de\_Mobilidade\_Urbana\_MAO-12-02-15.pdf>. Acesso em: jun. 2016.

SANTOS, B. J. R. *A qualidade no serviço de transporte público urbano*. Disponível em: <[www2.ucg.br/nupenge/pdf/Benjamim\\_Jorge\\_R.pdf](http://www2.ucg.br/nupenge/pdf/Benjamim_Jorge_R.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

TAVARES, M. C. A era das distopias. *Revista Insight Inteligência*, n. 64, jan./mar. 2014.