

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO,
EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS – PMGPP**

**A FORMAÇÃO DA AGENDA PRÉ-DECISIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO
MUNICÍPIO DE ITAJAÍ, SC, ENVOLVENDO O GOVERNO VOLNEI MORASTONI:**

Um estudo de caso

ARILDO JOSÉ ULLER

Itajaí (SC) 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO,
EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS – PMGPP**

**A FORMAÇÃO DA AGENDA PRÉ-DECISIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO
MUNICÍPIO DE ITAJAÍ, SC, ENVOLVENDO O GOVERNO VOLNEI MORASTONI:**

Um estudo de caso

ARILDO JOSÉ ULLER

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, sob a orientação do Prof. Dr. Flávio Ramos, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Itajaí (SC) 2009

ARILDO JOSÉ ULLER

**A FORMAÇÃO DA AGENDA PRÉ-DECISIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
NO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ, SC, ENVOLVENDO O GOVERNO**

VOLNEI MORASTONI:

Um estudo de caso

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP da Universidade do Vale do Itajaí como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Aprovada pela comissão examinadora em
Itajaí, Setembro de 2009.

**Prof. Dr. FLÁVIO RAMOS (UNIVALI)
PRESIDENTE E ORIENTADOR**

Prof. Dr. GUILLERMO JOHNSON (UNIVALI) - MEMBRO

Prof. Dr. ERNI JOSÉ SEIBEL (UFSC) – MEMBRO EXTERNO

AGRADECIMENTOS

A minha esposa Márcia e aos meus filhos Stefanie Elis e Àgni Luis, que dividem comigo as conquistas e enfrentam as dificuldades que a vida apresenta.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Flávio Ramos pelas sugestões formuladas, pelo constante incentivo e por ter acreditado em meu trabalho.

Aos professores do Mestrado que de uma forma ou de outra sempre estimulam para novas reflexões sobre a administração pública.

Aos meus colegas de mestrado, pela camaradagem.

Aos demais familiares e amigos, pela compreensão, companheirismo e incentivo para continuar nos momentos difíceis.

*“E então, se estes são os seus pensamentos
(isto é, os pensamentos daquele que quer pôr
em prática a ‘verdadeira’ política), não
quererá saber de cuidar das coisas políticas
(isto é, da falsa política).”*

(Platão)

RESUMO

ULLER, Arildo José. **A formação da agenda pré-decisional das políticas públicas no município de Itajaí, SC, envolvendo o governo Volnei Morastoni**: um estudo de caso. Itajaí, 2009. 108 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade do Vale do Itajaí.

Estudar a formação da agenda na formulação das políticas públicas se faz necessário para que possamos compreender como determinadas políticas ascendem à agenda governamental e outras são negligenciadas. Diante disto, esta dissertação teve como principal objetivo analisar a formação da agenda pré-decisional das políticas públicas no município de Itajaí, SC, envolvendo o governo Volnei Morastoni. Para atingir o objetivo proposto, tomamos como base teórica o modelo Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), desenvolvido no campo das políticas públicas por Kingdon (2003), que tem como um de seus principais objetivos o estudo dos estágios pré-decisórios da formulação de políticas públicas, ou seja, busca compreender de que forma questões são incluídas na agenda, ao passo que outras são negligenciadas. Como recurso metodológico de análise, utilizamos as entrevistas, realizadas com os principais atores envolvidos no processo de formação da agenda pré-decisional. Os atores selecionados para as entrevistas foram escolhidos por grau de envolvimento e comprometimento na construção da agenda pré-decisional envolvendo o governo Volnei Morastoni, alvo deste estudo. Este estudo nos permitiu compreender melhor como um governo de um determinado lugar, em um determinado momento da história, formula suas políticas públicas.

Palavras-chave: Agenda pré-decisional. Políticas públicas. Problemas. Soluções. Alternativas. Política.

ABSTRACT

ULLER, Arildo José. **The formation of the pre-decisional agenda of the public politics in the city of Itajaí, SC, involving the government Volnei Morastoni:** a case study. Itajaí, 2009. 107 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade do Vale do Itajaí.

To study the formation of the agenda in the formularization of the public politics it makes necessary so that let us can to understand how definitive politics ascend to the governmental agenda and others are neglected. Ahead of this, this dissertation had as main objective to analyze the formation of the “pre-decisional agenda” of the public politics in the city of Itajaí,SC, involving the government Volnei Morastoni. To reach the considered objective, we took as theoretical base the model “Multiple Streams”, developed in the field of the public politics by Kingdon (2003), that has as one of its main objectives the study of the pre-decisional stages of the formularization of public politics, that is, it looks for to understand of what forms questions are enclosed in the agenda, when others are neglected. As methodological resource of analysis, we use the interviews, carried through with the main actors involved in the process of formation of the “pre-decisional agenda’. The actors selected for the interviews had been chosen by involvement degree and the persistence in the construction of the “pre-decisional agenda” involving the government Volnei Morastoni, target of this study. This study allowed us to better understand how a government of one determined place, in one determined moment of the history, formulates its public politics.

Key-words: Pre-decisional agenda. Public politics. Problems. Solutions. Alternatives. Politics.

LISTA DE SIGLAS

EUA	-	Estados Unidos da América
PCdoB	-	Partido Comunista do Brasil
PDT	-	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	-	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	-	Partido da Mobilização Nacional
PP	-	Partido Progressista
PSDC	-	Partido Social Democrata Cristão
PT	-	Partido dos Trabalhadores
SC	-	Santa Catarina
SUS	-	Sistema Único de saúde
UNIVALI	-	Universidade do Vale do Itajaí

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	13
2.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
2.2	OS TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
2.2.1	O incrementalismo.....	17
2.2.2	O ciclo de políticas públicas.....	18
2.2.3	Modelo lata do lixo.....	19
2.2.4	Coalizão de defesa.....	19
2.2.5	Arenas sociais.....	20
2.2.6	Neo-institucionalismo.....	20
2.2.7	Modelo de equilíbrio pontuado.....	21
2.2.8	Modelo múltiplos fluxos.....	22
2.3	O MODELO MÚLTIPLOS FLUXOS E A FORMAÇÃO DA AGENDA PRÉ-DECISIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS	23
2.3.1	A convergência dos fluxos	28
2.3.2	Atores visíveis e invisíveis no processo de definição da agenda	30
2.3.3	A crítica ao modelo múltiplos fluxos	31
3	METODOLOGIA.....	33
4	IDENTIFICAÇÃO E DEFINIÇÃO DOS PROBLEMAS NA ELABORAÇÃO DA AGENDA PRÉ-DECISIONAL.....	38
4.1	O INSTITUTO CIDADE SAUDÁVEL	38
4.2	CONDIÇÕES TRANSFORMADAS EM PROBLEMAS.....	41
4.3	POSSÍVEIS SOLUÇÕES/ALTERNATIVAS	50
4.4	A POLÍTICA	56
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
	REFERÊNCIAS	65
	APÊNDICES	67

1 INTRODUÇÃO

Estudar a formulação das políticas públicas implica em analisar holisticamente e pensar detalhadamente cada ação do governo, pois este processo envolve, além do governo e suas coalizões, outros segmentos, como, por exemplo, os movimentos sociais, os grupos de interesse e as próprias instituições.

As transformações recentes em um mundo globalizado provocam o aumento da complexidade da vida em sociedade e se refletem de forma significativa nas estruturas institucionais, bem como redefinem novos padrões na administração pública (SOLA, 1999; BRESSER PEREIRA, 1999; NOGUEIRA, 2004; NEY JR., 2007).

A relação Estado e sociedade, por sua vez, desperta a atenção de diversos analistas, principalmente a partir do colapso do *welfarestate*. (ESPING-ANDERSEN, 2007).

Políticas públicas municipais igualmente chamam a atenção para modelos de gestão diferenciados, com gestões com perfis mais tecnocráticos ou gestões com graus de participação da sociedade mais elevados (PAES DE PAULA, 2005; FREY, 2008).

Para Arretche (1999), há um crescente interesse no estudo de políticas públicas, o qual está relacionado às mudanças ocorridas na sociedade brasileira nos últimos tempos. Em relação a essas mudanças, podemos identificar como duas das suas principais engrenagens aquelas trazidas pela Constituição de 1988 e aquelas advindas da reforma do Estado. Conseqüentemente, novas questões ascendem à agenda governamental brasileira, constituindo novas áreas de estudos, enquanto outras são rejeitadas. Assim, estudar a formação da agenda na formulação das políticas públicas se faz necessário para que possamos compreender como determinadas políticas ascendem à agenda governamental e outras são negligenciadas. Com este arcabouço formado, consideramos imprescindível seu estudo, para que obtenhamos respostas a serem dadas à sociedade sobre como o governo de um determinado lugar, em um determinado momento da história, formula suas políticas públicas.

No sentido apontado, Kingdon (2003) realizou um estudo sobre o Governo Federal dos Estados Unidos durante a administração de James Earl Carter Jr., ou simplesmente Jimmy Carter, no período de 1977 a 1981, e Capella (2004) efetuou uma pesquisa de doutorado com o tema *O Governo Federal Brasileiro na Administração de Fernando Henrique Cardoso, período de 1995 a 2002*, escrevendo sobre a Reforma da Administração Pública.

Ambos os estudos – de Kingdon (2003) e de Capella (2004) – empregaram o modelo Múltiplos Fluxos, que tem como um de seus principais objetivos o estudo dos estágios pré-

decisórios da formulação de políticas públicas, ou seja, busca compreender de que forma questões são incluídas na agenda ao passo que outras são negligenciadas. Este modelo vem adaptado e tem suas bases teóricas no modelo Lata do Lixo desenvolvido por March, Olsen e Cohen (*apud* CAPELLA, 2004), como veremos nos capítulos que seguem.

Haja vista, então, o fato de considerarmos relevante dar à sociedade respostas sobre como o governo de um determinado lugar, em um determinado momento da história, formula suas políticas públicas e o fato de já terem sido realizados, em âmbitos internacional e nacional, estudos sobre a administração federal, surgiu a idéia de realizar um estudo na esfera municipal, igualmente aplicando o modelo Múltiplos Fluxos.

Para a realização deste estudo, coube fazer um corte no modelo e focar a agenda pré-decisional, aqui entendida como o conjunto das questões que passam a despertar a atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas sem que todas ascendam à agenda decisional. A partir daí, ficou definido como tema de pesquisa “a formação da agenda das políticas públicas no município de Itajaí, Santa Catarina, envolvendo o governo Volnei Morastoni”.

Diante da definição do tema da pesquisa, nossos questionamentos principais passaram a ser: Como foi construída a agenda pré-decisional de políticas públicas no município de Itajaí, Santa Catarina (SC), envolvendo o governo Volnei Morastoni? Por que foi constituído o Instituto Cidade Saudável como o centro na formação da agenda pré-decisional? Qual o interesse em envolver diversos atores na formação da agenda pré-decisional?

A formulação dos questionamentos possibilitou a definição do objetivo geral desta pesquisa – Analisar a formação da agenda pré-decisional das políticas públicas no município de Itajaí, SC, envolvendo o governo Volnei Morastoni –, bem como dos objetivos específicos:

- Analisar como foi estabelecida, no município de Itajaí, SC, a agenda pré-decisional sobre as políticas públicas locais e o processo decisório envolvendo a definição (*agenda-setting*) das ações governamentais, envolvendo o governo Volnei Morastoni;
- Identificar os atores visíveis e invisíveis no processo da formação da agenda pré-decisional;
- Relatar como foi construída a relação entre os diversos atores e a dinâmica das idéias na formação da agenda pré-decisional dessas políticas públicas.

Diante destes objetivos, pretendemos validar ou não a hipótese de que na formação da agenda pré-decisional envolvendo o governo Volnei Morastoni os três elementos do

modelo Múltiplos Fluxos – definições de problemas; possíveis alternativas e soluções; e o fluxo político – se fazem presentes em todo o processo.

No contexto exposto, acreditamos que a contribuição deste estudo resida no fato de dar à sociedade de Itajaí, Santa Catarina, respostas mais coerentes sobre a formulação das políticas públicas municipais, bem como compreender se existe uma equidade entre governo, sociedade organizada e instituições ou se ainda prevalecem os grupos de interesses. Também esperamos contribuir com os estudos que envolvem o processo de formulação de políticas públicas no Brasil, mais especificamente nos municípios brasileiros que, ao nosso entender, é fundamental para a compreensão dos processos políticos.

Para atingir os objetivos propostos, tomamos como base teórica o modelo Múltiplos Fluxos, desenvolvido no campo das políticas públicas por Kingdon (2003).

Como recurso metodológico de análise, utilizamos as entrevistas, realizadas com os principais atores envolvidos no processo de formação da agenda pré-decisional. Os atores selecionados para as entrevistas foram escolhidos por grau de envolvimento e comprometimento na construção da agenda pré-decisional envolvendo o governo Volnei Morastoni, alvo deste estudo.

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro capítulo – a Introdução –, trata da contextualização, da definição do tema, da justificativa e dos objetivos desta pesquisa.

O segundo capítulo – a Fundamentação Teórica –, dedica-se às bases teóricas identificando várias teorias para análise da formação da agenda de governo, dentre as quais recebe destaque o modelo Múltiplos Fluxos, desenvolvido por Kingdon (2003).

O terceiro capítulo – a Metodologia –, apresenta os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa.

O quarto capítulo – Identificação e definição dos problemas na elaboração da agenda pré-decisional –, dedica-se a realizar um breve relato na construção do Instituto Cidade Saudável – sendo este entendido por nós como a grande “lata de lixo”, em que problemas, soluções e alternativas e a política estão depositadas – e as análises das entrevistas, apresentadas em três seções. Na primeira seção deste capítulo, apresentamos a análise de como os entrevistados reconheceram e definiram quais condições se transformariam em problemas. Na segunda seção, trazemos a análise de como as possíveis soluções e alternativas foram apresentadas pelos entrevistados, não em detrimento aos problemas apresentados, mas como forma de chamar a atenção em torno de uma política pública, difundindo-a de maneira positiva para que esta, num turbilhão de outras, possa alcançar a agenda pré-decisional. Na

terceira seção, temos a análise do fluxo de política, esclarecendo, em parte, como a política é formada por um processo de barganha e negociações, bem como apresentamos a importância dos atores envolvidos no processo de formulação da agenda pré-decisional, tais como o empreendedor político, atores visíveis e atores invisíveis.

Cabe esclarecer que, em nossa pesquisa, não analisamos a convergência entre os três fluxos ora envolvidos, por entendermos que esta convergência se dá num governo em ação. Desta forma, acreditamos que estamos abrindo uma porta para que esta pesquisa não se dê por encerrada, deixando assim um ponto de partida para uma nova pesquisa.

Por fim, apresentamos as Considerações Finais e, na seqüência, as Referências e os Apêndices.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Vários são os modelos desenvolvidos com o intuito de explicar ou procurar entender melhor o que os governos fazem ou deixam de fazer para melhorar a vida dos cidadãos ou, ainda, como algumas políticas ascendem à agenda governamental e outras não.

Apresentamos, neste capítulo, os antecedentes históricos das políticas públicas e, na seqüência, os principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas, buscando sintetizar o estado da arte da área, isto é, mapear como a literatura clássica e a mais recente tratam o tema. Assim, primeiramente, apresentamos alguns modelos teóricos que auxiliarão na compreensão do processo de formulação de políticas públicas e, posteriormente, focamos o processo da formação da agenda, com base no modelo Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), desenvolvido por Kingdon (2003), o qual dará suporte teórico para validar ou não a hipótese deste estudo que pretende demonstrar que, na formação da agenda pré-decisional envolvendo o governo Volnei Morastoni, os três elementos do modelo Múltiplos Fluxos – definições de problemas; possíveis alternativas e soluções; e o fluxo político – se fazem presentes em todo o processo. Em específico, a apresentação focará o processo de formação da agenda pré-decisional de políticas governamentais.

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Houve o registro, nas últimas décadas, do ressurgimento da relevância do campo chamado políticas públicas, assim como o das instituições, o das regras e o dos modelos que servem de bússola para a formação da agenda das políticas públicas, sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. No que concerne às instituições, Melo (2002, p.14) comenta que “[...] o foco da análise são as regras formais do jogo político que constituem a estrutura de incentivos com o qual os atores políticos relevantes se deparam e as escolhas que fazem”.

Cabe destacar, aqui, que, segundo Faria (2003, p. 21),

Uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo, o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não-governamentais de atuação trans-nacional e redes de especialistas.

Inúmeros foram os fatores que contribuíram para a maior visibilidade dessa área em países emergentes, como o Brasil. Souza (2007) relata que o primeiro fator foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial a dos que se encontram em desenvolvimento. A partir dessas políticas restritivas, o conhecimento sobre tal assunto, a implementação e o processo de decisão das políticas públicas ganharam maior relevância e visibilidade.

O segundo fator se refere às novas visões sobre o papel dos governos, as quais substituíram as políticas *keynesianas* do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Os acontecimentos históricos, como a crise de 1929, que abalou a economia mundial, bem como a disseminação das idéias liberais que construíram a cultura do bem-estar social (*welfare state*), foram substituídos pelo fenômeno denominado neoliberalismo. Nesse fenômeno, o Estado se vê obrigado a reorganizar o sistema econômico e político, intensificando o controle dos gastos públicos e centralizando sua idéia principal na redução do seu tamanho, de modo a tornar possível a centralização de suas ações.

Podemos, ainda, anunciar um terceiro fator, mais estreitamente ligado aos países em desenvolvimento e de democracia recente: a maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas que consigam alavancar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grande parte da população (SOUZA, 2007). Em seus estudos sobre os avanços da gestão pública nos estados brasileiros, Abrucio e Gaetani (2006, p. 46) comentam que “Políticas de gestão pública não são neutras em relação a processos políticos e estruturas de poder. Múltiplos atores estão direta ou indiretamente envolvidos com os processos de transformação da administração pública.” Para os autores, as políticas de gestão pública possuem baixa visibilidade por não representarem ganho político eleitoral.

Encontrar respostas para os desafios apontados é uma tarefa difícil, pois depende de fatores internos e externos. Contudo, Souza (2007) entende que o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, assim como seus processos, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública. Os fatores mencionados contribuíram, assim, para que a área de políticas públicas recebesse maior atenção.

A política pública como disciplina surgiu nos Estados Unidos da América (EUA), interrompendo as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área. Enquanto nos EUA era estudada política pública na produção de governos, a produção

européia se concentrava mais na análise sobre o Estado e suas instituições. Assim, para Souza (2007, p. 66), “[...] na Europa, a área de política pública surgiu como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor de políticas públicas”. Ainda segundo a mesma autora, a constituição dos estudos em políticas públicas só foi possível em democracias estáveis por se entender que é passível de estudos científicos.

Cabe apontar, com base em Souza (2007), que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos de 1930, como forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2007). Por sua vez, ainda de acordo com a autora, Simon, em 1957, introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos.

Souza (2007) relata que Simon defendia que a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas, tais como informação inadequada ou incompleta, tempo para tomada de decisão, auto-interesse dos decisores etc. Contudo, a racionalidade pode ser maximizada pela criação de estruturas, ou seja, de um conjunto de regras e de incentivos que enquadrem o comportamento dos atores e modelem esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo a busca de maximização de interesses próprios.

Quanto ao conceito de políticas públicas, não existe apenas um nem o melhor. Souza (2007) define política pública como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Da mesma forma, também podemos mencionar que políticas públicas é o conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos e que política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

O que observamos é que muitas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Souza (2007 p. 69) afirma que podemos,

[...] então, resumir política como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Em referência à política pública e à política social, poucas vezes temos clareza de que existem diferenças relevantes entre os dois termos. Contudo, sabemos que ambos compõem um campo multidisciplinar, mas com objetivos diferentes. Souza (2007, p. 71) entende que,

Enquanto os estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como ‘por que’ e ‘como’, os estudos de políticas sociais tomam o processo apenas como ‘pano de fundo’ e se concentram nas conseqüências da política, ou seja, o que a política faz ou fez.

Observamos, desta forma, que os termos “por que” e “como” vão em busca dos questionamentos por que os governos fazem ou deixam de fazer esta ou aquela política pública, ao passo que os termos “faz ou fez” vão em busca das conseqüências e resultados efetivos da política pública.

Neste debate sobre políticas públicas onde estão envolvidas teorias, conjugadas com tipos de políticas, tipos de governo e demais forças que regem essa discussão, devemos abrir um espaço para o papel dos governos.

Cabe, então, nesta discussão sobre políticas públicas, refletir sobre o espaço dos governos na definição e na implementação de políticas públicas. Em sociedades e Estados complexos como os de hoje, o papel dos governos não poderia se limitar a versões do tipo pluralista, elitista, estruturalista e funcionalista, mas ao papel de trabalhar sob uma perspectiva teórica próxima daqueles que defendem uma “autonomia do Estado” (SOUZA, 2007). Por sua vez, esta perspectiva teórica, além de dar ao Estado seu espaço de atuação, contribuirá na criação de condições para o planejamento de políticas públicas.

Para Souza (2007, p.72),

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas e no seu processo, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência, a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de parte da literatura argumentar que o papel dos governos tem sido escolhido por fenômenos, como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, de formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada.

Outras visões, de acordo com Souza (2007), defendem que, apesar de haver restrições nas ações do governo por conta desses grupos de interesse e movimentos sociais, as instituições governamentais ainda detêm a capacidade de governar a sociedade.

No Brasil, com a restauração da democracia, em meados dos anos de 1980, ocorreu uma ampliação dos debates no campo de conhecimento em torno do papel do Estado e da importância dos estudos denominados de políticas públicas, assim como das instituições.

Com a autonomia política, administrativa e financeira das unidades subnacionais, outorgada pela Constituição de 1988, os municípios passaram a ter mais força e visibilidade. Conseqüentemente, experiências inovadoras de gestão pública em algumas administrações

municipais surgiram, como, por exemplo, a participação direta dos cidadãos na formulação das políticas públicas e no uso dos recursos.

Para entendermos melhor como essas políticas públicas são formuladas, apresentamos, na seqüência, alguns modelos explicativos por nós considerados os mais importantes.

2.2 OS TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Souza (2007) acredita que Lowi tenha desenvolvido uma das maiores máximas nos estudos de tipos de políticas públicas. Por meio da máxima “a política pública faz a política”, Lowi (*apud* SOUZA, 2007), explica que cada política pública encontra diferentes formas de apoio e de rejeição, bem como que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferentes. Ainda segundo Lowi (*apud* SOUZA, 2007), quatro são os formatos que as políticas públicas podem assumir: as políticas distributivas, as políticas regulatórias, as políticas redistributivas e as políticas constitutivas.

As políticas distributivas são as que desconideram a questão dos recursos limitados, o que privilegia certos grupos sociais ou regiões. As políticas regulatórias, por sua vez, são as que envolvem a burocracia governamental, políticos e grupos de interesse. Já as políticas redistributivas são as que atingem maior número de pessoas, sendo, em geral, as políticas universais. Por último, as políticas constitutivas são as que lidam com procedimentos. Para Frey (2008), políticas constitutivas são as que “determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias”. Políticas constitutivas são, então, aquelas que criam, modelam e modificam, por exemplo, instituições, sistemas de governo, sistemas eleitorais, entre outros.

2.2.1 O incrementalismo

A visão da política pública como um processo incremental defende a tese de que as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas. Para Ferreira (2008, p. 7), “[...] o incrementalismo busca soluções para os problemas mais prementes”, sendo por meio da “micro-política que se definem as políticas públicas”. O autor cita, ainda, que, “para

os ‘incrementalistas’, a análise só é confiável se for pontual, ou seja, a análise de pontos específicos (micro-política).” (FERREIRA, 2008). Souza (2007, p. 7), no entanto, conclui que “[...] é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais”.

2.2.2 O ciclo de políticas públicas

Outro modelo importante para o processo de análise de políticas públicas é o Ciclo de Políticas Públicas. Souza (2007) e Frey (2000) concordam que esta abordagem enfatiza o processo de definição da agenda (agenda-setting), a qual decide se um tema ascenderá à agenda ou se deve ser excluído em detrimento de outro. Frey (2000) argumenta que, para tomar tal decisão, é preciso, no mínimo, uma pré-avaliação dos custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação.

Para Souza (2007), este modelo é constituído pelos seguintes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

No que tange à fase de como os governos definem suas agendas, Souza (2007) nos apresenta três tipos de respostas. A primeira resposta é a fase da percepção dos problemas: problemas só ascendem à agenda política quando adquirem relevância do ponto de vista político e administrativo ou quando devemos fazer algo sobre eles. A segunda resposta é a política propriamente dita, na qual haveria uma conjunção de fatores na construção das necessidades para enfrentar um dado problema. Fatores como processo eleitoral, mudanças de partidos que governam e mudanças nas ideologias são preponderantes na construção de uma consciência coletiva e de determinantes na definição da agenda. A terceira resposta se concentra nos participantes, que são divididos em duas categorias: uma denominada atores visíveis, que contempla os políticos, a mídia, os partidos, os grupos de pressão, entre outros; e outra, constituída pelos atores invisíveis: acadêmicos, burocratas, entre outros.

Para Frey (2000, p. 229, grifos no original),

Vale assinalar que o modelo heurístico do ‘*policy cycle*’ é um ‘tipo puro’ idealizador do processo político; na prática dificilmente este se dá de pleno acordo com este modelo. Porém, o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para explicação desses processos, mas sublinha seu caráter enquanto instrumento de análise.

Para este modelo, o processo de soluções de problemas se dá por meio de uma seqüência que, na, prática não é mantida pelos atores. É por meio desta seqüência de passos que este modelo nos fornece ferramentas para as possíveis causas dos déficits no processo de soluções de problemas.

2.2.3 Modelo lata do lixo

O modelo Lata do Lixo (*Garbage Can model*) foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen com o propósito de identificar problemas, soluções e os tomadores de decisões, bem como escolher as oportunidades, agrupando-as como um resultado (MARCH; OLSEN, 1989, *apud* ALMEIDA; REBELATTO, 2008).

Para Souza (2007), as escolhas de políticas públicas são feitas como se os problemas e as soluções estivessem em uma lata de lixo. Para este modelo, as organizações possuem formas anárquicas com idéias pouco consistentes. Dadas essas inconsistências na limitação, na resolução dos problemas e na busca de soluções, as organizações trabalham numa perspectiva de tentativa e erro. Souza (2007) resume que o modelo defende que soluções procuram por problemas.

Almeida; Rebelatto (2008, p. 15) afirmam que o modelo Lata do Lixo “[...] é uma complexa mistura de participantes, problemas e soluções dentro de uma ‘lata de lixo’”. Esta abordagem, segundo Souza (2007), foi aplicada por Kingdon em 1984, combinada com elementos do ciclo da política pública, em especial a fase de definição da agenda, constituindo, assim, outro modelo denominado *Multiple Streams* – Múltiplas Correntes ou Múltiplos Fluxos – modelo a ser aplicado nesta dissertação.

2.2.4 Coalizão de defesa

A respeito da Coalizão de Defesa, Sabatier; Jenkins-Smith (1993 *apud* SOUZA, 2007) entendem que política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão parâmetro para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Os autores citados por Souza (2007) defendem que crença, valores e idéias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas e discordam da visão trazida pelos modelos Lata

do Lixo e Ciclo de Políticas Públicas, pela pouca capacidade explicativa sobre por que ocorrem mudanças nas políticas públicas.

2.2.5 Arenas sociais

O modelo Arenas Sociais considera que, para que um problema ascenda à agenda política, é preciso que pessoas se convençam de que algo deve ser feito. Esta iniciativa, segundo Souza (2007), partiria dos empreendedores políticos. Ainda segundo a autora, existem três mecanismos-chave para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: o primeiro é a divulgação de indicadores que verificam a dimensão do problema; o segundo são os eventos, como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e o terceiro, o *feedback* ou dados que mostram falhas ou resultados insignificantes na atual política pública.

Neste modelo, os empreendedores políticos ou de políticas públicas são fundamentais para colocar o problema na agenda. Geralmente, esses empreendedores constituem redes sociais que, por sua vez, envolvem contatos, vínculos e conexões que se interligam com as instituições e grupos sociais. Seus estudos partem de situações concretas na busca de como se integram estruturas presentes e ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. Para Souza (2007, p. 33), “A força deste modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos”.

2.2.6 Neo-institucionalismo

O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do chamado neo-institucionalismo, o qual enfatiza, conforme Souza (2007), a importância primordial das instituições/regras para a decisão, a formulação e a implementação de políticas públicas. Segundo Rocha (2005), no início dos anos de 1980, a chamada perspectiva neo-institucionalista encontra grande acolhida pelos estudiosos das políticas públicas, ao introduzir importantes aspectos analíticos para as pesquisas, ampliando assim os horizontes dos estudos na área. Em grande medida, podemos apontar que o neo-institucionalismo busca se consolidar como uma referência teórica, contrapondo-se aos modelos pluralista e marxista. (ROCHA, 2005).

Para um entendimento mais abrangente sobre os modelos pluralista e marxista, Rocha (2005, p. 12) explica que

De forma um tanto quanto arbitrária, podemos afirmar que o *pluralismo* concebe a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal. As sociedades são concebidas, nessa perspectiva, como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano [...]. Para o pluralismo, o poder relaciona-se a questões específicas, instaurando coalizões entre grupos de interesse na busca de certos objetivos. A luta política se faz em torno de questões diversas como problemas econômicos, morais, religiosos, de raça, de gênero e diversos outros [...] O estado é considerado como algo neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica do mercado. De maneira resumida e arbitrária, pode-se dizer que a análise *marxista* parte das relações entre economia, classes sociais e Estado. As relações de classe são essencialmente relações de poder, constituindo o instrumento analítico para a interpretação das transformações sociais e políticas (Grifos no original).

Rocha (2005) igualmente relata que o neo-institucionalismo, ao contrário do que defendem os pluralistas e os marxistas, não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda.

Souza (2007) acredita que a teoria neo-institucionalista ajuda a entender que não só os indivíduos ou grupos com força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. Ainda para Souza (2007), a contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas.

2.2.7 Modelo de equilíbrio pontuado

O modelo desenvolvido por Baumgartner e Jones – modelo de Equilíbrio Pontuado – aponta que os processos políticos são, muitas vezes, guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas, às vezes, também produzem mudanças em grande escala. (CAPELLA, 2007).

Capella (2007), em seus estudos, indica dois campos de força para explicar esses períodos de estabilidade nos quais as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear e que, em determinado momento, são interrompidas por rápidas mudanças. Esses campos podem ser denominados de subsistema político e macrossistema político.

Nos subsistemas, as mudanças são lentas, graduais e incrementais, e os próprios atores políticos constroem as mudanças, criando assim um *feedback* negativo. Em muitos subsistemas, por haver um número pequeno de participantes, acaba se criando certo monopólio sobre um dado entendimento, limitando assim o acesso de novos atores e, conseqüentemente, de novas idéias. Capella (2007, p. 115) ainda esclarece que os “subsistemas são caracterizados pela estabilidade, e propostas de mudanças são desencorajadas pelo *feedback* negativo – pouco ganho dos atores políticos em relação aos investimentos –, resultando em equilíbrio e mudança incremental”.

Os macrossistemas políticos se evidenciam pela intensidade e rapidez com que as mudanças ocorrem, sendo que diversos entendimentos sobre uma política pública surgem, tornando propensas as mudanças. Capella (2007) nos coloca que, quando uma política pública ascende ao macrossistema, o subsistema torna-se propenso à mudança devido ao fato de que líderes governamentais e o público em geral podem levar para dentro do subsistema novas idéias, bem como novo atores.

Para instrumentalizar este modelo, Baumgartner e Jones criaram o conceito de *policy image* (política de imagem). A política de imagem consiste em idéias que dão sustentação a uma determinada política pública, permitindo que essas idéias cheguem aos membros de uma comunidade de forma simples e direta, contribuindo assim para a disseminação das mesmas, o que é considerado processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macrossistema. Para Capella (2007), a *policy image* é essencial no processo de definição de problemas, bem como na escolha de soluções, devendo ser considerada no contexto institucional em que é desenvolvida.

2.2.8 Modelo múltiplos fluxos

Kingdon (2003) considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: a) o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; b) a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, com base nas quais as escolhas serão realizadas; c) a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; e d) a implementação da decisão. Capella (2007) define agenda como um conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento.

Quanto aos atores do processo de definição da agenda e formulação de políticas públicas, estes se encontram distribuídos em dois grupos: um é composto por “atores

visíveis”, que recebem considerável atenção da imprensa e do público; no outro, estão os “participantes invisíveis”, que formam as comunidades nas quais as idéias são geradas e postas em circulação (CAPELLA, 2007).

No que concerne à definição da agenda, a influência presidencial recebe especial destaque no modelo, pois nenhum outro ator no sistema político tem a capacidade do Presidente para estabelecer agendas em uma dada área de políticas para aqueles que lidam com elas. Contudo, embora fundamental ao modelo, este ator não tem condições de determinar o resultado final de uma política. Atores do Poder Legislativo também exercem influência sobre a agenda governamental. É o caso, conforme Capella (2007), dos senadores e deputados, uns dos poucos atores que, além de exercerem grande influência sobre a agenda, também contribuem para a geração de alternativas.

Outro grupo de atores influentes é composto pelos participantes do processo eleitoral, principalmente partidos políticos e ativistas. Capella (2007) entende que partidos políticos podem elevar uma questão à agenda governamental por meio de seus programas de governo; contudo, nem sempre a plataforma eleitoral direciona as ações de um partido quando ele assume o poder.

Além dos indivíduos participantes do processo eleitoral, os grupos de interesse são considerados pelo modelo atores importantes na formação da agenda governamental. Tais grupos podem se constituir de diversas formas: como grupos centrados em indústrias e negócios, categorias profissionais, grupos de interesse público e lobistas. O último ator visível analisado no modelo é a mídia.

2.3 O MODELO MÚLTIPLOS FLUXOS E A FORMAÇÃO DA AGENDA PRÉ-DECISIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção tem a pretensão de apresentar e discutir o modelo teórico que nos orientou em nossos trabalhos sobre a formação da agenda pré-decisional do município de Itajaí.

O modelo teórico selecionado que deu suporte à nossa investigação é o modelo denominado Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2003). Este modelo aborda questões da formação da agenda governamental, dando-nos insumos que nos permitiram investigar como essas agendas são formadas e como as alternativas se apresentam aos formuladores de políticas públicas, bem como responder por que uma questão se torna importante num determinado momento e, em outro, não.

Kingdon (2003) considera quatro questões fundamentais para o processo de formulação de políticas públicas: a constituição de uma agenda de políticas públicas, a descrição das alternativas, a escolha dominante entre as alternativas e a implementação. Cabe destacar que o autor, entre as quatro questões, se dedica às duas primeiras fases: a formação da agenda e as suas alternativas, denominadas de estágios pré-decisórios.

O modelo Múltiplos Fluxos tem suas bases teóricas no modelo Lata do Lixo, que, conforme já mencionado, foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen e tem como propósito identificar problemas, soluções e os tomadores de decisões e escolher as oportunidades, agrupando-as como um resultado. (MARCH; OLSEN, 1989 *apud* ALMEIDA; REBELATTO, 2008)

No modelo Lata do Lixo, para Souza (2007), conforme já referido, as escolhas de políticas públicas são feitas como se os problemas e soluções estivessem em uma lata de lixo. Para este modelo, as organizações possuem formas anárquicas com idéias pouco consistentes. Dadas essas inconsistências na limitação da resolução dos problemas e na busca de soluções, as organizações trabalham numa perspectiva de tentativa e erro.

Capella (2004) relata que, em seus estudos empíricos em universidades e governos nacionais, March, Olsen e Cohen assinalam três propriedades comuns às “anarquias organizadas”: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara.

A participação fluida é assim denominada em virtude da rotatividade dos membros envolvidos em um processo decisório, seu nível de envolvimento e comprometimento, bem como seu tempo e empenho. Essas instabilidades acabam comprometendo as estruturas decisórias e as próprias organizações.

As preferências problemáticas são assim denominadas devido às divergências na definição dos objetivos e preferências individuais e coletivas. As preferências, para Capella (2004), não são definidas previamente, sendo que se revelam somente no momento da ação. Assim, freqüentemente os participantes discordam sobre o que o governo deve fazer numa determinada área ou sobre qual política adotar e, mesmo que concordem, numa determinada política específica, um novo embate se dará em torno das alternativas.

Por fim, a terceira propriedade das “anarquias organizadas” – a tecnologia –, é assim denominada pela falta de compreensão dos participantes dos processos organizacionais. Capella (2004) é enfática em colocar que esta problemática é assim concebida pela falta de conhecimento macro das estruturas governamentais, ou seja, o indivíduo não conhece os processos mais amplos da organização com a qual interage e, se conhece, é de maneira fragmentada. Desta forma, é comum que os indivíduos tomem decisões baseados nas próprias

experiências, “[...] muitas vezes por meio de procedimentos de ‘tentativa e erro’, e não a partir de ações de planejamento estratégico definidas por um órgão central” (CAPELLA, 2004, p. 17).

Neste arcabouço de ambigüidade e incerteza, problemas, soluções e tomadores de decisões caminham independentes, não apresentando relação causal entre si. Foi sob esta perspectiva que Kingdon (2003) desenvolveu seu modelo de *Multiple Streams* para analisar a formulação de políticas públicas nas áreas de saúde e transporte do governo federal norte-americano. O modelo desenvolvido por Kingdon (2003 *apud* CAPELLA, 2004, p. 18), “[...] preocupa-se com os estágios pré-decisionais da formulação de políticas públicas, buscando compreender a forma pela qual questões são incluídas na agenda governamental”.

Na interpretação de Kingdon (2003 *apud* CAPELLA, 2004, p. 18), como já mencionamos, “[...] agenda governamental deve ser entendida como uma lista de temas sobre os quais governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento”.

Para uma melhor compreensão, é necessário que façamos uma diferenciação entre agenda pré-decisional e agenda decisional. A agenda pré-decisional é aquela cujas questões passam a despertar a atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas sem que todas ascendam à agenda decisional. Por sua vez, a agenda decisional é constituída por questões que sobrevivem a um processo competitivo dentro da agenda, ou seja, após o embate entre o volume de questões e suas complexidades, estas se tornam políticas públicas passíveis de serem aplicadas por seus formuladores. Para Capella (2004), existem, também, as agendas específicas, como, por exemplo, as da área de saúde, transporte e educação, que, aqui, poderíamos denominar de políticas públicas setoriais.

Kingdon (2003) alicerça seu modelo de pesquisa e análise em três fluxos (*streams*) independentes entre si: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e políticas (*politics*). Para Kingdon (2003), é a convergência destes três fluxos que resulta em mudança na agenda de políticas públicas.

Para Capella (2004), o fluxo de problemas parte do seguinte questionamento: De que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental? Segundo Kingdon (*apud* CAPELLA, 2004), acredita que não é possível prestar atenção em todos os problemas ao mesmo tempo e durante todo o tempo e que, desta forma, os indivíduos concentrarão suas atenções em problemas considerados potenciais e, conseqüentemente, outros serão ignorados.

Para compreendermos melhor o processo de seleção dos problemas, é imprescindível diferenciar problemas de condições. Condições são questões de políticas públicas percebidas,

mas que, num determinado momento, não despertam a atenção dos formuladores de políticas públicas. Estas mesmas condições só se tornarão problemas a partir do momento em que estes formuladores sentirem que devem fazer algo a respeito. Porém, é importante salientar que nem todos os problemas ascenderão à agenda governamental, conforme comentado anteriormente, e que, nem sempre, os que ascenderem serão implantados. Para (CAPELLA, 2004, p. 22),

As condições transformam-se em problemas, capturando a atenção dos participantes de um processo decisório e despertando nestes a necessidade de ação, por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais.

Cabe observar que, mesmo na existência dos três mecanismos citados por Capella (2004), em que os participantes despertam sua atenção para uma determinada ação num processo decisório, esta condição não se transforma em problema, pois problemas requerem interpretações. São justamente estas interpretações dadas aos indicadores, eventos, crises e símbolos e *feedback* que farão os formuladores transformarem condições em problemas para, posteriormente, alcançar a agenda governamental. Politicamente, a forma como um problema é definido e articulado pelos formuladores de políticas públicas é fundamental para o sucesso de uma questão, vista a quantidade de outras questões que estão à espera da atenção desses formuladores.

Seguindo a lógica do modelo Lata de Lixo, o fluxo de soluções e alternativas que aqui devemos considerar como o gerador de idéias se mantém independente dos problemas, ou seja, não há relação causal entre problemas e soluções. Assim, segundo Capella (2004), o fluxo de soluções e alternativas é explicado por Kingdon em analogia ao processo biológico, em que idéias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primordial de políticas”, assim como as moléculas, num processo biológico, flutuam no “caldo primordial”.

Ainda segundo Capella (2004), nesse processo, algumas idéias se mantêm intactas, outras se combinam em novas propostas e outras são descartadas. Vista a grande quantidade de idéias que flutuam neste “caldo primordial de políticas”, estas passam por um processo competitivo de seleção e somente um pequeno número de propostas será levado aos participantes para as considerações no processo decisório. Para Capella (2004, p. 24, grifos no original),

As comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) são compostas por especialistas – pesquisadores, assessores, parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy area*).

Neste processo imbricado de idéias, seleção e difusão das mesmas, o que geralmente ocorre são pontos de vista bastante diversificados, pois nem todos os especialistas de uma comunidade compartilham do mesmo posicionamento, bem como podem apresentar resistência a essas idéias. Porém, vale o reconhecimento da comunidade de que algumas propostas são relevantes em um enorme conjunto de idéias possíveis.

Para que uma idéia seja levada ao “caldo primordial de políticas”, o processo de difusão é considerado importante. As idéias são difundidas via persuasão, em fóruns, onde sua disseminação progressivamente construirá sua aceitação.

No modelo Múltiplos Fluxos, Kingdon (2003 *apud* CAPELLA, 2004, p. 25),

[...] assegura às idéias um papel importante [...] argumentando que estas são freqüentemente mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de grupos de pressão, por exemplo, e chama a atenção dos cientistas políticos pra esta dimensão do processo decisório.

Então, podemos concluir que, neste modelo de formulação de políticas públicas, as idéias, as argumentações e as discussões recebem uma atenção especial, dispensando assim abordagens técnicas formalistas na resolução de problemas.

O terceiro fluxo, denominado fluxo de políticas (*politics*), é construído por um processo de barganha e negociação política entre as alianças. Segundo Capella (2004), neste fluxo, três elementos exercem influência direta sobre a agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional (*national mood*); as forças políticas organizadas, exercidas, principalmente, pelos grupos de pressão; e as mudanças dentro do próprio governo, como, por exemplo, mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro de uma estrutura governamental; mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas; início de governo; e mudança nos limites de jurisdição.

O primeiro elemento – “clima ou “humor” – tem por característica a sustentação de que diversas pessoas comungam da mesma idéia durante um período de tempo. Para Capella (2004, p. 26), “O humor nacional possibilita algo semelhante a um ‘solo fértil’ para algumas idéias ‘germinarem’, ajudando a explicar por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são descartadas”.

No segundo elemento – forças políticas organizadas trabalham na construção de suas propostas –, o embate ou o consenso tornam-se mais evidentes, ou seja, ou uma questão tem o apoio da maioria desses grupos de interesse e outras forças organizadas ou não. Nesta perspectiva, são os formuladores de políticas que avaliarão se o “solo está fértil” ou não para uma determinada questão ascender à agenda governamental.

O terceiro elemento – as mudanças dentro do próprio governo –, considerado por Kingdon como um dos maiores propulsores de mudanças na agenda governamental, juntamente com o “clima” ou “humor”, revela que tais mudanças, como já relatado, podem tanto potencializar novos itens na agenda, como também bloquear ou restringir a permanência de outras questões (CAPELLA, 2004).

2.3.1 A convergência dos fluxos

Analisamos, na seção anterior, os três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*). Nesta seção, analisaremos como esses fluxos convergem, gerando oportunidades de mudanças na agenda governamental.

Para a convergência dos fluxos e a possibilidade de que questões ascendam à agenda governamental, é necessário que um problema seja reconhecido, uma solução esteja disponível e as condições políticas estejam propícias à mudança (CAPELLA, 2004). Para Kingdon (2003), esta convergência se dá por meio de janelas de oportunidades, ou seja, janelas são abertas em eventos, identificando as políticas ou os problemas. Para o autor, o fluxo de soluções não é determinante na mudança da agenda. Segundo ele, existem janelas de problemas e de política, sendo que, quando um problema é identificado ou novas demandas políticas surgem, o fluxo de soluções é acionado para atacar. Desta forma, mudanças na agenda só ocorrem com o acoplamento dos três fluxos e esse acoplamento só ocorre quando as janelas (*policy windows*) se encontram abertas.

No interior dos dois fluxos (problemas e de política), segundo Capella (2004), ocorrem alguns eventos de forma periódica e previsível, como, por exemplo, mudança de governo, e outros eventos ocorrem de maneira imprevisível. Devemos considerar que as oportunidades de mudanças são transitórias, não perdurando por muito tempo para que tenham acesso à agenda. Sendo assim, a partir do momento em que um dos fluxos se desarticula em relação aos demais, se encerra a possibilidade de acoplamento dos fluxos. Tomamos como exemplo a mudança de governo, que tanto pode criar oportunidades para a abertura de janelas, como pode restringir novas oportunidades, fechando as janelas.

Na junção dos fluxos, temos que considerar um componente fundamental denominado empreendedor político (*policy entrepreneurs*), sem o qual não haverá mudança na agenda (CAPELLA, 2004). Esses empreendedores podem estar tanto na área pública como na área privada; são especialistas, hábeis na disseminação de idéias e negociadores que

mantêm conexões políticas. É com os empreendedores que os fluxos convergem, pois são eles que estão sempre atentos a aberturas de janelas. Para Capella (2004, p. 31), “Sem um empreendedor, esta ligação entre os fluxos (*coupling*) pode não acontecer: idéias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas”.

Apresentamos, na Figura 1, um esquema representativo do modelo Múltiplos Fluxos, em que os três fluxos são reunidos pelo empreendedor.

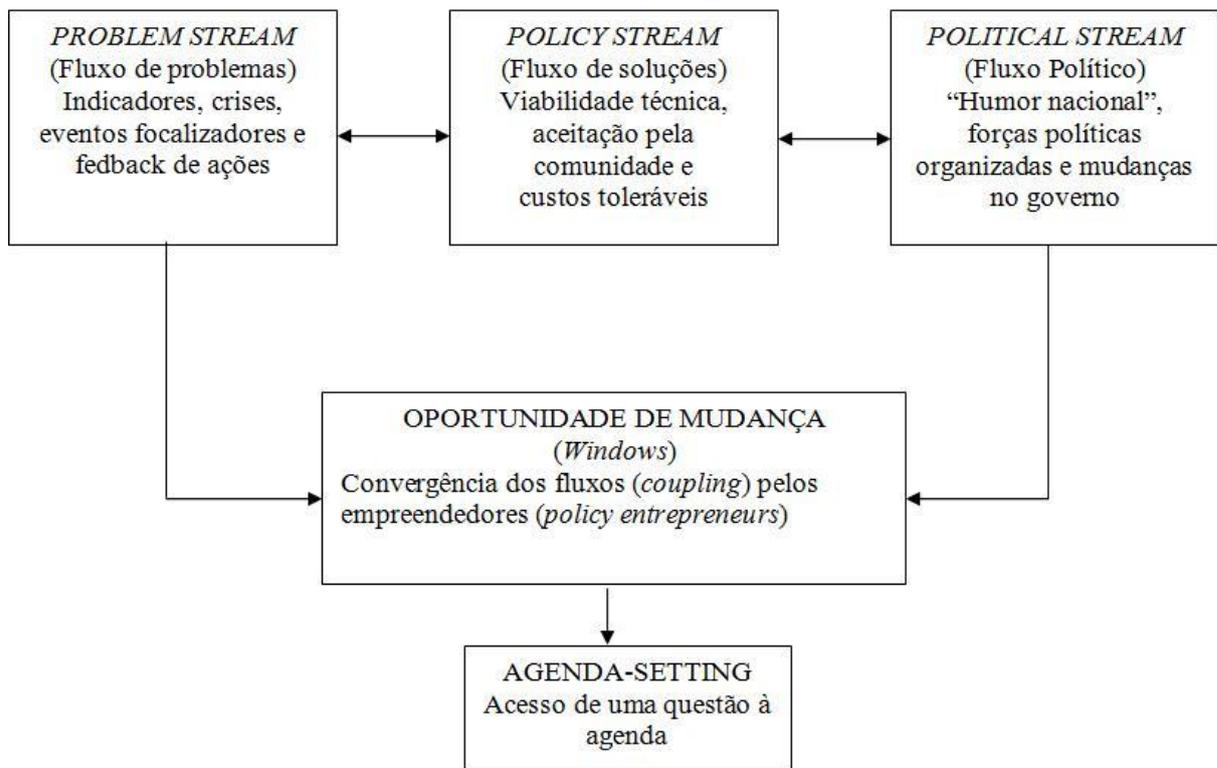


Figura 1 – O modelo de Kingdon

Fonte: Capella (2004, p. 32).

Podemos observar, na Figura 1, que, enquanto o fluxo de problemas e o fluxo político se ligam com o empreendedor fazendo com que uma determinada questão ascenda à agenda governamental, o mesmo não acontece com o fluxo de soluções que, segundo este modelo, não é determinante na mudança da agenda. Como já dito, existem janelas de problemas e de política e, quando um problema é identificado ou novas demandas políticas surgem, o fluxo de soluções é acionado para atacar.

Podemos, então, complementar dizendo que, em cada fluxo ora apresentado por Kingdon (2003), este segue seu próprio fluxo interno (Figura 2).

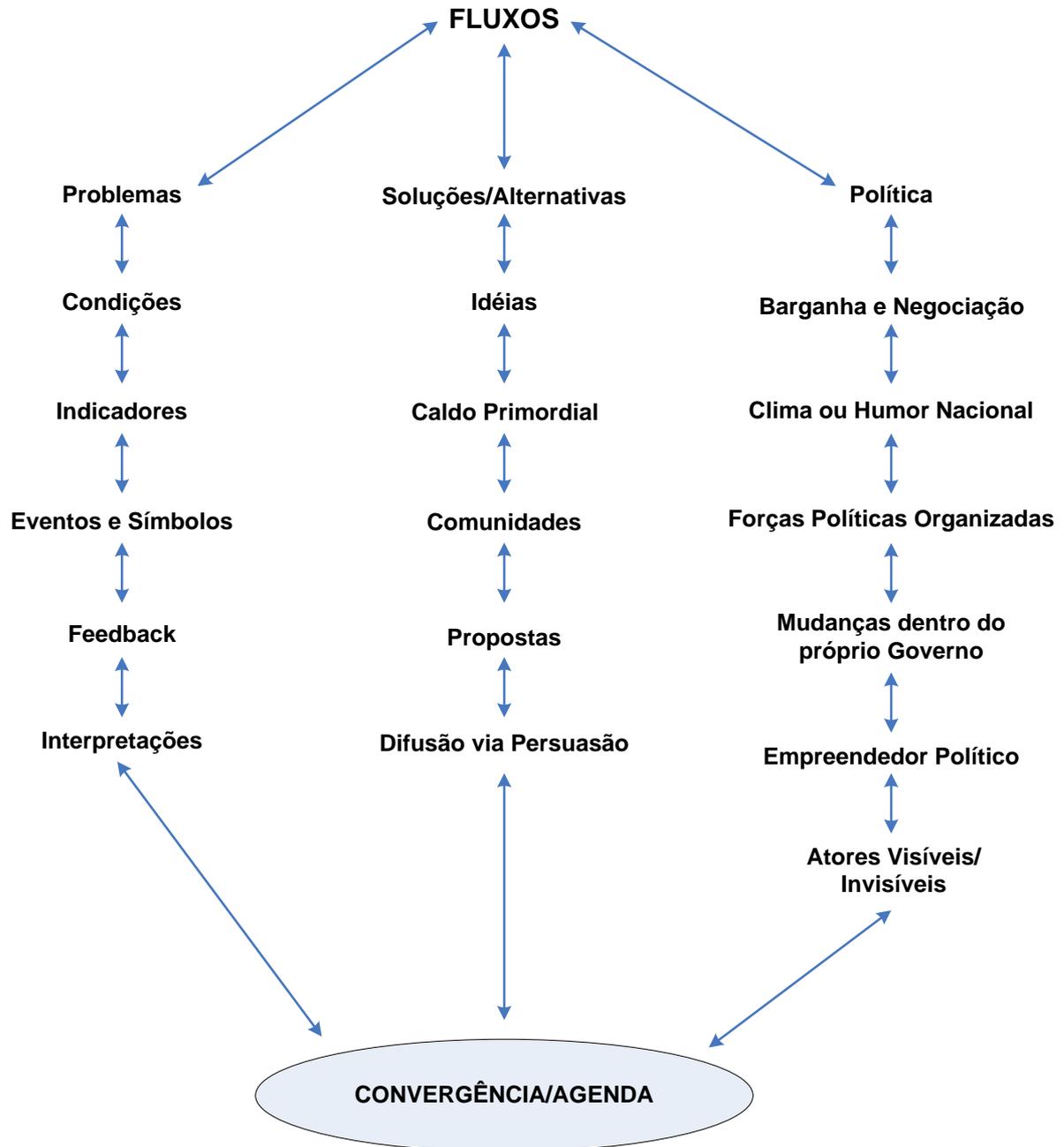


Figura 2 – Modelo Múltiplos Fluxos – Estágios pré-decisórios
 Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2009).

2.3.2 Atores visíveis e invisíveis no processo de definição da agenda

Vimos anteriormente, no fluxo de soluções e alternativas, que, para que uma idéia seja levada ao “caldo primordial de políticas”, o processo de difusão junto a comunidades

políticas e ao público em geral é considerado importante. As idéias são difundidas via persuasão, em fóruns, em que sua disseminação progressiva construirá sua aceitação. Porém, há, para Kingdon (2003), outro fator que contribui na construção de soluções e alternativas, classificado por ele como atores visíveis e invisíveis.

No grupo dos atores visíveis, estão os atores que exercem influência na definição da agenda, tais como: presidente; altos escalões da burocracia governamental; atores do Poder Legislativo, como senadores e deputados; participantes do processo eleitoral, principalmente partidos políticos; coalizão construída durante a campanha; promessas feitas à coalizão de apoio; grupos de interesse, como, por exemplo, grupos centrados nas indústrias e negócios; categorias profissionais; grupos de interesse público e lobistas; e, por fim, a mídia. Para Capella (2004), esses atores são chamados visíveis por receberem atenção do público e da imprensa e, de uma forma ou outra, por exercerem maior ou menor influência na definição da agenda.

O outro grupo, denominado invisíveis, forma as comunidades nas quais as idéias são geradas e postas em circulação. Este grupo é formado por servidores públicos; analistas de grupos de interesse; assessores parlamentares; acadêmicos; pesquisadores; e consultores.

Os servidores públicos exercem maior influência sobre a geração de alternativas e sobre o processo de implantação de políticas do que sobre o processo de formação da agenda governamental (CAPELLA, 2004). Já os acadêmicos, os pesquisadores e os consultores atuam com mais frequência na elaboração de alternativas. Não é diferente para os assessores parlamentares, assessores da presidência e analistas de grupo de interesse, cuja atuação praticamente se restringe a estudos na geração de alternativas.

2.3.3 A crítica ao modelo múltiplos fluxos

Capella (2004) analisa as críticas de autores sobre o modelo Múltiplos Fluxos. Segundo a autora, as mais significativas alterações introduzidas no modelo Múltiplos Fluxos foram desenvolvidas por Zahariadis, o qual propõe três adaptações ao modelo original e uma alteração de ordem metodológica.

As três adaptações ao modelo propostas por Zahariadis (1995; 1999 *apud* CAPELLA, 2004), se dirigem aos seguintes pontos: Kingdon focaliza sua análise nos processos pré-decisórios, enquanto Zahariadis estende esta análise até a fase de implantação; a segunda adaptação se dá no estudo de políticas públicas: enquanto Kingdon estuda o governo

federal norte-americano, Zahariadis faz estudos comparativos de políticas públicas semelhantes em países distintos; a terceira adaptação realizada por Zahariadis refere-se à unidade de análise: enquanto Kingdon usa como unidade de análise toda a extensão do governo federal, Zahariadis foca seus estudos em uma única questão.

No que concerne à alteração de caráter metodológico, Zahariadis combina as três variáveis do fluxo político (humor nacional, grupos de interesse e mudanças no governo) em uma única variável denominada por ele de “ideologia”. (CAPELLA, 2004).

Capella (2004) coloca que as críticas mais frequentes ao modelo desenvolvido por Kingdon estão em sua estrutura. Segundo Mucciaroni (1992 *apud* CAPELLA, 2004), este modelo emprega um nível de abstração muito elevado, e a ausência de estrutura é responsável pelas ambigüidades, tornando o modelo inviável na previsão de mudanças na agenda.

Outro ponto de controvérsia, segundo Capella (2004), reside na interdependência dos fluxos. Mucciaroni (1992 *apud* CAPELLA, 2004, p. 44) “sustenta que a manutenção da idéia de independência dos fluxos deve ser abandonada, em benefício de uma visão de interdependência dos fluxos, o que, segundo ele, contribuiria para reduzir o caráter aleatório do modelo e torná-lo mais estratégico e intencional”.

Dadas as críticas colocadas pelos autores aqui citados e demais não citados, Kingdon, no lançamento da segunda edição de “*Agendas, alternatives na public policies*”, lançado em 2003, efetuou uma rediscussão quanto à independência dos fluxos.

Mantendo-se dentro dos princípios do modelo Lata do Lixo, Kingdon faz duas considerações importantes, conforme relata Capella (2004). Na primeira, Kingdon aceita a hipótese de outras conexões entre os fluxos fora das janelas que se abrem operando a união dos fluxos; a segunda revisão efetuada por Kingdon se refere ao reconhecimento das instituições no processo de formulação de políticas públicas.

Haja vista ser o nosso foco de trabalho a formação da agenda pré-decisional do município de Itajaí envolvendo o governo Volnei Morastoni, acreditamos que o modelo ora apresentado seja um importante ferramental, nos auxiliando a compreender como essas agendas são formadas e como as alternativas se apresentam aos formuladores de políticas públicas, bem como responder por que uma questão se torna importante num determinado momento e, em outro, não.

3 METODOLOGIA

Nesta seção, apresentamos os procedimentos metodológicos utilizados na elaboração desta pesquisa – o delineamento da pesquisa –, isto é, a definição do tipo de pesquisa, o instrumento de coleta de dados e como foi aplicado.

Gil (1991, p. 22) afirma que o delineamento refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados. Entre outros aspectos, o delineamento considera o ambiente em que são coletados os dados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas.

Em referência aos objetivos, esta pesquisa se caracteriza como exploratória, a qual, segundo Beuren *et al.* (2003, p. 80), “[...] normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser elaborada”. Este tipo de pesquisa, de acordo com Gil (1991, p. 45), na maioria das vezes, envolve: “(a) levantamento bibliográfico; b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; c) análises de exemplos que estimulem a compreensão.” Outro ponto ainda colocado por Gil (1991, p. 46) é que, “embora o planejamento da pesquisa exploratória seja bastante flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso.”

Já em relação aos procedimentos técnicos utilizados, esta pesquisa classifica-se como bibliográfica e estudo de caso. A pesquisa bibliográfica, segundo Boente (2004, p. 11), “é o ponto de partida de toda pesquisa, levantamento de informações feito a partir do material coletado em livros, revistas, jornais, artigos, sites da internet e outras fontes escritas devidamente publicadas.”

Quanto ao estudo de caso, Boente (2004, p. 11) esclarece que este “[...] trabalha com grupos como uma identidade, sem a preocupação de generalização. Estuda manifestações de um grupo específico.” Já Roesch (1999, p. 155) alerta que “o estudo de caso [...] é uma estratégia de pesquisa que busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto”.

Esta pesquisa possui cunho qualitativo a qual, segundo Bogdan e Biklen (1994), possui cinco características: a) tem como fonte direta de dados o ambiente natural; b) é descritiva; c) seus investigadores se interessam mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos; d) seus investigadores tendem a analisar os dados de forma indutiva; e e) o seu significado é de importância vital. Para esses autores, nem todos os estudos considerados “[...] qualitativos patenteiam estas características com igual eloquência. Alguns

deles são [...] totalmente desprovidos de uma ou mais características.” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 48)

Diante das explicações de Bogdan e Biklen (1994), compreendemos que a pesquisa que realizamos apresenta, entre as características mencionadas pelos autores, as seguintes:

- é descritiva, ou seja, em consonância com os autores, os dados coletados apresentam-se em forma de palavras, não em números, além de que incluem transcrições de entrevista; no que se refere a nossa postura como investigadores, tentamos “analisar os dados em toda a sua riqueza, respeitando, tanto quanto possível, a forma em que estes foram registrados [...]” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 48) e
- apresenta tendência à análise dos dados de forma indutiva, isto é, não recolhemos “dados ou provas com o objetivo de confirmar ou infirmar hipóteses construídas previamente [...]” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 50); ao invés disso, construímos as abstrações à medida que os dados particulares recolhidos foram sendo agrupados.

Para a realização de nossa pesquisa, elegemos o Instituto Cidade Saudável – sobre o qual discorreremos no Capítulo IV – como nossa porta de entrada, pois dele faziam parte as pessoas-chave e que trabalharam como líderes na elaboração da agenda pré-decisional envolvendo o governo Volnei Morastoni, cuja gestão foi do ano 2005 ao ano 2008, na cidade de Itajaí, Santa Catarina.

Uma vez definido que a pesquisa seria realizada em Itajaí, procuramos traçar um breve perfil histórico-político da cidade e buscar questões históricas que pudessem nos ajudar na compreensão da formação da agenda pré-decisional. Buscamos essas informações em Serpa (2008¹) e constatamos que, antes de seu surgimento, no século XVII, a cidade de Itajaí era mais um ponto de parada na rota dos bandeirantes que se deslocavam de São Paulo para desbravarem o sul do Brasil em busca de ouro e de índios.

Devido a sua geografia e hidrografia, a cidade tem suas origens comerciais, tendo o Rio Itajaí como elo entre o interior e o mar, para o exterior. Itajaí cresceu, compondo um mosaico cultural formado pelos grupos étnicos vindos da Europa para se estabelecerem no interior dos vales do Itajaí-Açu e do Itajaí-Mirim. De acordo com Serpa (2008), “Este

¹ No Prelo.

movimento cotidiano vivido entre o rio e o mar, os vales e o porto marcou profundamente os hábitos culturais dos itajaienses ao longo da história da cidade”.

No campo político, ainda de acordo com Serpa (2008), formaram-se, desde o nascimento da cidade, duas “culturas políticas”, quais sejam: a corrente “cultura política fluvial” e a “cultura política marítima”.

No que se refere à “cultura política fluvial”, segmentos da sociedade médio-urbanos ligados às pequenas propriedades construía seus espaços alicerçados nas origens artesanais, familiares e da industrialização, bem como às coisas ligadas a terra. A “cultura política marítima”, por sua vez, está ligada ao comércio de importação e exportação, buscando integrar a cidade aos processos políticos, econômicos e culturais do Brasil e do mundo.

Para Serpa (2008), foi na política que houve a maior tensão entre as culturas fluvial e marítima, gerando conflitos e contradições entre os dois grupos rivais. No período de 1865 a 1930, a cidade foi dominada pela “tradição marítima”, a qual se extinguiu com a Revolução de Getúlio Vargas, em 1930.

De 1931 a 1945, todos os prefeitos de Itajaí foram indicados, o que favoreceu a tradição “cultura política fluvial”. Nesse período, as políticas públicas foram dedicadas à pavimentação de ruas, construção de escolas, comércio e indústrias locais.

A “cultura política fluvial” perdeu seu domínio para a “cultura política marítima” somente no ano de 1969, permanecendo no poder até 1982. Teve como marco, em suas políticas públicas, o incentivo à industrialização do município e ao desenvolvimento da pesca.

Em 1982, segundo Serpa (2008), a “cultura política fluvial” voltou ao poder, permanecendo até 1996. Esse período se destacou pelo investimento maciço em políticas públicas voltadas às áreas de educação e cultura. Por fim, ainda segundo Serpa (2008), o período entre 1997 e 2004 foi marcado por uma espécie de síntese política, visto as políticas públicas implementadas nesse período.

Entre as políticas públicas que se destacam, está o desenvolvimento do Porto e o progresso econômico da cidade, com incentivos à industrialização que é característica da “cultura política marítima”. A pavimentação de ruas, construção de unidades de saúde, escolas, praças e investimentos na área social são características da “cultura política fluvial”.

A visão do exposto permite perceber certa superação de antigos preconceitos impregnados na política da cidade de Itajaí, além de que, conforme menciona Serpa (2008, s/p., grifos no original),

se ao assumir o cargo, um prefeito herdou um projeto que estava respondendo adequadamente aos problemas econômicos, sociais e culturais da cidade e o encerrou, ele praticou **intolerância política**. Mas, se ao contrário, estes projetos foram mantidos, produziu-se **cidadania política**.

No contexto apresentado, elegemos como alvo de estudo a agenda pré-decisional que envolve o governo Volnei Morastoni. Agenda pré-decisional deverá ser aqui entendida não como a agenda de decisões a serem tomadas após assumir o mandato, mas justamente a que antecede a sua efetiva eleição, ou seja, como se construiu esta agenda de políticas públicas nos anos que antecederam sua eleição.

Quanto à escolha do estudo da formação da agenda pré-decisional envolvendo o governo Volnei Morastoni, esta se deve a três questões: a primeira, por se tratar de um governo dito de esquerda que assumiu pela primeira vez o governo na cidade de Itajaí, SC; a segunda, por se tratar de um tema novo, sendo que desconhecemos estudo nesta área em âmbito municipal; a terceira por ter acesso aos entrevistados e ao material para a pesquisa.

Posteriormente a isso, elegemos 4 atores envolvidos com o Instituto Saudável, além do prefeito Volnei Morastoni. A escolha dos entrevistados se deu pelo grau de comprometimento dos mesmos dentro do Instituto, ou seja, eram pessoas-chave que coordenavam o Instituto e próximas a Volnei Morastoni que, na época, era Deputado Estadual pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pré-candidato a prefeito pela cidade de Itajaí.

Realizamos a coleta de dados por meio de entrevista, considerada por Bogdan e Biklen (1994, p. 134) como um instrumento para “recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma idéia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo”.

Por entendermos que o nosso objetivo era justamente deixar o entrevistado expressar livremente suas idéias, utilizamos o que Bauer e Gaskell (2002) denominam de tópico-guia, que são títulos de parágrafos que funcionam como um lembrete para o pesquisador no momento da entrevista. Para os autores, o tópico-guia “é parte vital do processo de pesquisa e necessita de atenção detalhada. Por detrás de uma conversação aparentemente natural e quase casual encontrada na entrevista bem-sucedida, está um entrevistador muito bem preparado.” (BAUER; GASKELL, 2002, p. 66). Assim, apresentamos aos entrevistados o tema a ser abordado – formação da agenda pré-decisional –, deixando-os à vontade em suas divagações, questionando-os apenas em pontos considerados chave para a nossa pesquisa, conforme pode ser constatado no Apêndice A, onde se encontram transcritas todas as entrevistas realizadas.

O convite aos entrevistados foi feito por meio de telefonema, sendo que, após terem

aceitado o convite, marcamos local e horário para as entrevistas. Com exceção do E-1, com quem efetuamos a entrevista em sua residência, as demais foram realizadas no ambiente de trabalho do entrevistado.

No dia da realização da entrevista, solicitamos que cada entrevistado assinasse um termo consentindo (APÊNDICE B) o uso, nesta pesquisa, das informações por eles prestadas. Dos cinco convidados, Volnei Morastoni, um dos principais atores políticos envolvidos com a agenda pré-decisional, não aceitou o convite. Assim, foram sujeitos desta pesquisa 4 atores envolvidos com o Instituto Saudável. Para preservar a identidade dos entrevistados, tanto na transcrição dos dados como na análise dos mesmos, assim os nomeamos: E-1 (Entrevistado 1), E-2 (Entrevistado 2); E-3 (Entrevistado 3) e E-4 (Entrevistado 4).

Após a transcrição das entrevistas, passamos para a análise, utilizando, para isso, o método qualitativo, que consiste em uma técnica de exploração, ou seja, ir além da compreensão espontânea de um texto. Para tanto, utilizamos como aporte teórico os estudos de Kingdon (2003) e de Capella (2004). Porém, diferentemente de Jonh Kingdon, que baseou seus estudos no Governo Federal dos Estados Unidos durante a administração de James Earl Carter Jr., conhecido apenas como Jimmy Carter, no período de 1977 a 1981, e de Ana Cláudia Niedhardt Capella, que efetuou sua pesquisa de doutorado tendo como tema o governo federal brasileiro na administração de Fernando Henrique Cardoso, período de 1995 a 2002, escrevendo sobre a Reforma da Administração Pública, ambos empregando o modelo Múltiplos Fluxos, nós aplicamos e estudamos este mesmo modelo no município de Itajaí, Santa Catarina, como já mencionamos.

Em se tratando, ainda, da análise, seguindo a lógica dos três fluxos – problemas; soluções e alternativas; e política –, desenvolvidos por Kingdon (2003), elaboramos, para os dois primeiros fluxos, quadros-resumos nos quais pontuamos os principais problemas e as possíveis soluções e alternativas apontados pelos entrevistados. No terceiro fluxo – política – abordamos diretamente a forma como as coalizões se construíram. Ao longo de nossa análise, utilizamos trechos literais dos entrevistados como sustentação de nossa pesquisa, conforme podemos observar no capítulo a seguir, no qual descrevemos e analisamos os dados.

4 IDENTIFICAÇÃO E DEFINIÇÃO DOS PROBLEMAS NA ELABORAÇÃO DA AGENDA PRÉ-DECISIONAL

Este capítulo destina-se à apresentação e à análise dos dados coletados por meio de entrevista com os sujeitos desta pesquisa, realizada com o objetivo de captar as intenções e a dinâmica na definição da agenda pré-decisional e na formulação de políticas públicas.

Antes, porém, de entrarmos na análise das entrevistas e para melhor compreensão das mesmas, se faz necessário um breve estudo da construção do Instituto Cidade Saudável, pois, como poderemos observar adiante, toda a formação da agenda pré-decisional foi construída dentro do Instituto e com base neste movimento. Para isso, utilizaremos partes das entrevistas que fazem um apanhado geral sobre o surgimento do referido instituto, como segue.

Na seqüência, após a apresentação do Instituto Cidade Saudável, o presente trabalho está dividido em três seções. A seção 5.2 apresenta as entrevistas dentro do primeiro fluxo desenvolvido por Kingdon (2003), que analisa como questões ou condições são transformadas em problemas. Na seção 5.3, analisa as entrevistas dentro do segundo fluxo desenvolvido por Kingdon (2003), que trata de um conjunto de alternativas e soluções apresentadas pelos entrevistados. Por fim, a seção 5.4 analisa as entrevistas no terceiro fluxo desenvolvido por Kingdon (2003), denominado fluxo político.

4.1 O INSTITUTO CIDADE SAUDÁVEL

E-4 nos relatou que o Instituto Cidade Saudável é fruto de um movimento de políticas públicas voltadas à saúde das cidades que iniciou no Canadá com o grande pensador Lalonde. E-4 comentou que

“[...] Lalonde que era um epidemiologista e foi convidado pelo governo canadense pra fazer um estudo do porquê e o que fazer da elevação dos altos custos com a assistência médica do País que estavam num acedentes e os resultados não eram os esperados em vista dos grandes investimentos [...]”

Esse estudo, segundo E-4, foi realizado no início da década de 1970 e concluído em meados da mesma década, demonstrando ao governo canadense

“[...] que o segredo não estava no alto investimento, nem em hospitais e unidades de saúde. As imagens que começavam a tomar conta e a elevar os custos né, o raio x, a tomografia, a ressonância que já eram feitas naquela época e então ele mostrou ao governo canadense que basicamente como grandes sanitaristas do mundo mostravam que a qualidade de vida ainda é fundamental no impacto da saúde e não os serviços de saúde”.

Em 1986, segundo E-4, houve a primeira grande conferência internacional de promoção da saúde. Dela se originaram os movimentos denominados Cidades Saudáveis. Para E-4,

“Promover saúde é sinônimo de promover vida. Promover qualidade de vida, trabalhar na saúde das pessoas, no lazer, habitação, educação, no trabalho, no emprego, na preservação dos recursos naturais, etc., etc., etc., isso vai dar qualidade de vida, isso vai dar saúde”.

Após a referida conferência, várias outras conferências, chamadas Conferências Internacionais de Promoção à Saúde, levaram aos movimentos Cidades Saudáveis. Posteriormente, este movimento se expandiu para a América Latina, para o México e para alguns países da Europa. Para E-4, o Sistema Único de saúde (SUS) teve influência direta sobre esse movimento que iniciou com Lalonde. E-4 comenta que,

“Em 86, na Constituinte, o movimento sanitário montou uma comissão, a comissão sanitária, e preparou um documento que, em 88, os deputados ratificaram. Os princípios do SUS, promoção, primeiro, proteção e recuperação vindo deste movimento. As cidades saudáveis têm alguns atributos [...]”.

Então, com base nesses movimentos – Cidades Saudáveis – foi constituído o Instituto Cidade Saudável.

Já E 2 nos relatou que

“A idéia do Instituto Cidade Saudável foi feita por mim, logo depois da derrota das eleições de 2000. [...] eu apresentei esta idéia ao Volnei baseado na experiência de Ponta Grossa, que lá também criou um Instituto chamado Cidade Viva, se não me engano, e esse Instituto trabalhou os quatro anos e ajudou muito na eleição do prefeito em 2000 [...]”.

E-2 conversou pessoalmente com o pessoal do Instituto Cidade Viva e recebeu os estatutos que serviriam de guia para a construção do Instituto e a idéia então foi apresentada a Volnei Morastoni. Cabe destacar, aqui, que a pessoa Volnei Morastoni à qual estamos nos referindo, na época, era Deputado Estadual pelo PT e, posteriormente, elegeu-se prefeito da cidade de Itajaí nas eleições de 2004. Para E-2, o instituto

“[...] surgiu, na verdade, como uma forma para se preparar para ganhar as eleições em 2004 [...]”.

Para E-2, o Instituto Cidade Saudável foi um elo importante para trabalhar as bases dos dois partidos – PT e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) –, sendo que, aos poucos, se entenderam em propostas mínimas, o que foi fundamental para a consolidação da aliança.

Em seus comentários, E-1 nos colocou que,

“[...] Quando o Volnei estava construindo sua plataforma de governo, ele sabia de antemão que devia contar com vários partidos na coligação que ele iria construir. Isso por volta de 2002, por aí”.

Porém, a questão era como reunir várias siglas em torno de um único projeto. Sabemos que cada integrante tem simpatia por sua sigla partidária, bem como tem sua ideologia e seus interesses. Segundo E-1,

“[...] o grupo que pensava essa unificação dessas siglas tinha uma visão um pouco mais ampla, tinha uma visão mais social, tinha uma visão voltada para o bem da sociedade, independente de uma sigla partidária. Aí, então, entendeu-se que uma forma de harmonizar essas diferentes siglas seria você reunir todas as pessoas em torno de uma única construção, de um único ideal em que não tivesse uma sigla, em que ela fosse uma representação de todas as siglas, pra que ninguém pensasse que eu estou no PMDB, eu estou no PT, eu estou, né, em todos os partidos que foram, que compuseram, que pretendiam compor aquela coligação. Aí surgiu a idéia de criar um instituto cujo nome tinha Instituto Cidade Saudável”.

De acordo com E-1, um dos objetivos da fundação do Instituto Cidade Saudável era a unificação das várias siglas em torno de um ente que era neutro de ideologia partidária, que não estivesse focado numa sigla partidária A, B ou C, e sim em um grupo com uma visão mais social, voltada aos interesses da cidade.

O nome Cidade Saudável, conforme E-1 surgiu pelo pensar que o momento exigia. Segundo este entrevistado,

“[...] a cidade vivia um momento muito conturbado com relação ao crescimento portuário, onde não se tinha respeitado as pessoas, né, que viviam na cidade. Se pensou muito no crescimento, no desenvolvimento econômico necessário, é lógico, mas esqueceu-se que, dentro de uma cidade, tem pessoas e que, acima de qualquer crescimento econômico, a gente tem que prezar pelo bem-estar das pessoas”.

Observamos que o Instituto foi o apaziguador entre as coalizões políticas, bem como uma grande “lata de lixo”, onde problemas, soluções e alternativas e políticas estariam depositadas. Ainda devemos considerar que Volnei Morastoni, bem como os entrevistados, foram os grandes empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), sem os quais não teria havido o instituto. São esses especialistas, hábeis na disseminação de idéias e negociadores, que mantêm conexões políticas. Ainda quanto à construção do Instituto, podemos afirmar que este serviu como um laboratório de pesquisa, por meio do qual pessoas, segundo E 1,

“[...] poderiam estar propondo, independente de estarem, terem um compromisso ou estarem vinculadas a uma sigla [...] Não queriam ter uma sigla, eles queriam estar contribuindo quanto profissionais, quanto técnicos, quanto conhecedores dessa realidade [...]”

Além de sua parte conceitual, o Instituto teve sua parte burocrática e legal, com espaço para atender a população e se reunir em torno da construção da agenda pré-decisional. Havia um estatuto e uma diretoria constituída que cuidava e tratava de todas as questões advindas dessas discussões. Para melhor gerenciamento e tratamento desses temas de políticas públicas abordados, foram criados grupos temáticos que tratavam e pensavam questões, tais como agricultura e pecuária, comunicação, cultura, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, educação, saúde, esporte e lazer, meio ambiente, governo, planejamento urbano e porto, elemento forte na economia do município. A divulgação desses trabalhos, conforme E-1, se deu por intermédio de reuniões e meios de comunicação, sendo que foram estabelecidas reuniões semanais ou mensais para cada grupo. Essas reuniões ocorriam, num primeiro momento, na própria sede do Instituto, onde era discutido determinado tema, além de que, muitas vezes, pessoas renomadas do município e fora dele eram trazidas para falar sobre suas experiências na área afim. Após um período de maturação, quando as pessoas se sentiam preparadas, estas iam a campo, a reuniões com lideranças da comunidade em paróquias e em associações de moradores. Às vezes, em residências eram realizadas reuniões para verificar quais eram os anseios, quais eram os problemas, quais as políticas públicas prementes naquela comunidade, resultando, assim, um censo da situação daquela região visitada. Posteriormente aos trabalhos de campo, o grupo se reunia e, em posse das informações coletadas, elaborava soluções ou alternativas para essas políticas públicas que culminariam na formação de uma agenda pré-decisional.

É importante ressaltar que, dos fluxos que estudaremos e analisaremos nas entrevistas, dois deles – problemas (*problems*) e soluções ou alternativas (*policies*) – estão visíveis dentro e fora do instituto, enquanto a política (*politics*) está implícita dentro do instituto, não dando margem às comunidades visitadas que estariam elaborando uma agenda de políticas públicas para o Governo Volnei Morastoni.

4.2 CONDIÇÕES TRANSFORMADAS EM PROBLEMAS

Esta seção analisa as entrevistas e, por meio delas, descreve o processo de transformação de condições em problemas. Isto nos permitirá compreender como parte das idéias ligadas à administração pública se tornaram importantes e passaram a fazer parte da agenda pré-decisional .

Quando identificamos um problema e o definimos, seja por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos ou, até mesmo, por meio do *feedback*, as questões tomam uma

interpretação específica focalizando a atenção dos decisores governamentais. Definir um problema significa transformar uma condição em um problema. Para Kingdon (2003, p. 109), “we put with all manner of conditions every day: bad weather, unavoidable and untreatable illnesses, pestilence, poverty, fanaticism”². Assim, a partir do momento em que acreditarmos que devemos fazer algo sobre alguma condição, estamos definindo um problema. Contribuirão para a definição de condições em problemas os valores, as comparações e as categorias, como veremos a seguir.

A constituição de um instituto para elaboração de estudos de políticas públicas para o município de Itajaí foi algo pioneiro. Dizemos pioneiro, porque não há relatos de outro instituto que tenha estudado políticas públicas ou aprofundado esse estudo em pesquisa para, depois, colocar os problemas sobre a mesa e desenhar um tipo de ação dentro do município tampouco na região. Observamos, na leitura das entrevistas, que o motivo principal do nascimento do Instituto foi a construção de um programa de governo para Volnei Morastoni na campanha de 2004, apesar de E-1 e E-3 afirmarem que o programa serviria a qualquer administrador público que assumisse o cargo nas eleições de 2004, por se tratar de plano suprapartidário. E-1 fez o seguinte relato sobre esta questão:

“[...] o grupo que pensava essa unificação dessas siglas tinha uma visão um pouco mais ampla, tinha uma visão mais social, tinha uma visão voltada para o bem-estar da sociedade independente de uma sigla partidária”.

E-3 descreveu que foram colhendo informações para

“[...] pensar uma espécie de um plano, um programa de governo que deveria servir de, e certamente serviria, para qualquer grupo que fosse administrar, governar, independente de sua bandeira partidária [...]”.

Fazemos essa observação inicial para que, mais adiante, em conjunto com o fluxo de política, possamos explicar como se deu a construção da agenda pré-decisional do governo Volnei Morastoni.

No momento em que o Instituto foi dividido em grupos temáticos, se iniciou, então, a busca para identificar condições sociais, políticas, econômicas, culturais, do município de Itajaí. E isso se daria por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos e *feedback*. Essas identificações ocorreram tanto nas reuniões e debates internos dos grupos, como no trabalho em campo. Esses grupos temáticos eram formados por pessoas convidadas pelo Instituto

² “Levantamos com todo o tipo de condição a cada dia: tempo ruim, doenças inevitáveis e não tratáveis, pestilência, pobreza, fanatismo”. (Texto traduzido pelo pesquisador)

Cidade Saudável a fazer parte de um grupo de estudo, como, por exemplo: o grupo que pensava saúde pública para o município de Itajaí, educação, esporte e lazer, agricultura, pecuária e pesca, desenvolvimento econômico, entre outros. Eram esses grupos os responsáveis por pensar, elaborar, levantar as informações pertinentes a cada área, problematizá-las e buscar alternativas e soluções. Cabe ressaltar que, segundo os entrevistados, esses grupos temáticos trabalhavam de forma intersetorial, ou seja, havia a troca de informações entre os grupos, não se limitando cada grupo a trabalhar em seu casulo. Com a construção dos grupos temáticos, estes se reuniam semanalmente ou mensalmente na sede do próprio Instituto para discutir e aprofundar os temas ora em pauta e, muitas vezes, eram convidadas pessoas de renome para compartilhar suas experiências. E-4, por exemplo, menciona que o professor Sílvio, secretário Municipal de Londrina na época, sanitarista, participante da Associação Brasileira de Saúde Coletiva, com livros publicados, esteve presente abordando temas ligados à área de saúde. Após um período de preparação e de formação desses grupos, os mesmos realizavam um estudo de campo, reunindo-se com as lideranças comunitárias, buscando identificar quais eram os problemas e os anseios da população. Por vezes, este estudo a campo era feito por meio de observações, realizando uma espécie de censo situacional que, no entender de E-1, era como se encontrava a cidade e quais eram os anseios desta população.

Kingdon (2003) relata que nem todos os problemas chamam a atenção por meio de alguma pressão política, mas que alguns indicadores mais ou menos sistematizados mostram que há algum problema. No nosso caso, usaremos o Instituto como monitorador de alguns indicadores, eventos, crises e símbolos para nos apresentar condições definidas pelos entrevistados.

Para simplificar nossa análise, elaboramos um quadro-resumo das condições transformadas em problemas (Quadro 1).

E1	E 2	E3	E4	E5
Falta equipamentos e tecnologia da área urbana na área rural.	Não se trabalhavam as determinantes que causavam as doenças.	Falta de água no morro Nossa Senhora das Graças	Demanda reprimida de habitação	
Inversões de informações na área da saúde.	Falta de políticas públicas que envolvam mais parques, cultura e esportes.	Falta de coleta de lixo no morro Nossa Senhora das Graças	Falta de projetos habitacionais e áreas para loteamentos	
As comunidades querem tratar a doença, e não a causa.	Falta de projetos voltados à medicina alternativa, como, por exemplo, homeopatia e acupuntura.	Falta de orientação na disposição do lixo.	Falta de uma política pública de capacitação profissional para jovens e servidores públicos.	
Grande número de animais soltos	Equipe da saúde da família sem garantia trabalhista (pessoal contratado não tinha férias, décimo terceiro e era mal qualificado)	Inchamento da cidade e região por conta da migração.	Falta de esportes nos bairros para os adolescentes, considerados grupos de risco.	
Esgoto a céu aberto	Cidade extremamente paternalista	Grande fluxo de pessoas deixadas às margens da BR 101 e, conseqüentemente, problemas sociais.	Escolas públicas ruins, com baixo poder de absorção de novos conhecimentos.	
Assoreamentos de rios		Falta de ações básicas na área de saúde.	Pouca participação da comunidade.	
Distanciamento da escola versus comunidades		Problemas administrativos na administração pública como, por exemplo,: dinheiro, projetos, poder público e questões burocráticas	Falta de uma política pública voltada às artes nos bairros	
Falta de plano diretor que definisse as passagens dos caminhões até o Porto e o limite para os depósitos de contêineres		Crescimento da cidade e diminuição de ruas		
Mortes de pessoas esmagadas por contêiner		Falta de ciclovias como meio de locomoção para o trabalho e escola		
Complexidade da área social, pelo fato de grande parte das ações estarem sendo desenvolvidas pela área privada por meio de convênios				
Índice alto de criminalidade e tráfico de drogas				
Cidade de cultura assistencialista e paternalista				

Quadro 1 - Condições transformadas em problemas pelos entrevistados

Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2009).

E-1 nos relata que ficou surpreso quando foi a campo para saber se o pensar da comunidade rural era coerente com aquilo que era anseio da comunidade rural:

*“Tivemos uma surpresa, embora isso também fizesse parte da vida deles; mas o grande anseio daquela comunidade rural era ter os **equipamentos da zona urbana** agregados a eles. Me lembro muito bem que uma dessas reuniões, quando a gente imaginava que ia discutir sementes genéticas, equipamentos, tecnologia, o grande anseio da comunidade era que tivesse uma **linha telefônica**, e isso fez com que, principalmente eu, passasse a ter, daquele dia em diante, uma visão totalmente diferente das coisas. Porque nós às vezes imaginamos que só porque uma comunidade é agrícola não pode ter acesso àqueles equipamentos urbanos e achamos que é agrícola, tem que se conformar com aquela condição de carroça, cavalo, pá, enxada né. E, de fato, eu enxerguei, naquele dia, que ver dessa forma é um equívoco, porque lá vivem pessoas também e essas pessoas têm necessidades também iguais aquelas que vivem na cidade. Elas querem ter acesso às inovações, informática, televisão, aos meios de comunicação e todos esses equipamentos que o ser humano desfruta no processo evolutivo, né. Então achar que quem está na zona rural deve pensar somente naquela sua condição, produção de coisas focadas na agricultura e agropecuária, é um engano [...]”* (Grifos nossos)

E-1 aponta que constatou que a comunidade rural desejava equipamentos da zona urbana e linha telefônica, disponíveis na área urbana, conforme expusemos no Quadro 1, e que isto o deixou surpreso, pois, até então, tinha a concepção de que como é uma região agrícola, teria

“que se conformar com aquela condição de carroça, cavalo, pá, enxada”.

Este entrevistado demonstrou que identificou a existência de um “equivoco” em sua concepção.

Nesse mesmo sentido, E-3 faz uma constatação muito similar a de E-1:

“E o interessante é que, muitas vezes, nós temos a idéia de que as pessoas dos bairros, das comunidades, não sabem o que querem; isso é um tremendo engano, porque elas sabem exatamente o que precisam, o que querem e tem assim contribuições fabulosas. Elas colocam prioridade”.

No caso de E-3, o equívoco na concepção se encontra em considerar que as pessoas dos bairros “não sabem o que querem”.

Outro aspecto apontado por E-1 foi que muitas políticas públicas desenvolvidas pelos governos locais não levam em conta o fator pesquisa de campo:

“[...] em gabinetes ou na condição de tecnocratas nós queremos pensar com a cabeça dos outros e imaginar o que os outros almejam, né. E isso na realidade pude constatar que é um grande engano que se vive quando você não vai de fato à fonte para saber as reais necessidades. Um exemplo concreto que eu tive pela própria vivência de ter uma origem na agricultura, eu achei que a gente tinha pensado quanto grupo que estava pensando dentro do próprio instituto tudo aquilo que poderia ser uma necessidade do pessoal da área rural e preparamos toda a nossa pauta, todo o nosso pensar em torno disso. Nos precavemos em buscar toda as

informações tecnológicas existentes necessárias e agendamos uma reunião numa comunidade do interior da cidade aqui de Itajaí [...]

Aqui, E-1 se deparou com uma situação que inclui valores, ou seja, o valor dado pelo entrevistado ao desejo manifestado pela comunidade. Se, na observação feita pelo entrevistado, este não tivesse dado valor ao que a comunidade manifestou, isso não seria definido como problema, mas seria considerado uma simples condição que a comunidade vive. Desta forma, o valor dado a uma observação traz um peso importante na definição de um problema.

Esses valores, para definição dos problemas, segundo Kingdon (2003), desempenham um importante papel. A definição dos problemas passa por aqueles que acreditam na utilização do governo para enfrentar os valores atribuídos aos desejos expressos pela comunidade para a resolução do problema. Se E-1 e E-3 não tivessem observado essas questões de valores e não tivessem acreditado na utilização do governo para a resolução do problema, estes fatalmente permaneceriam como condições e não subiriam para a agenda pré-decisional.

Diferentemente não seria com o caso da saúde, sobre o qual E-2 colocou:

“Se você quiser melhorar a saúde do seu povo, não basta construir; não adianta construir hospital, construir aparelhos de tomografia; não, o que mais impacta na melhoria na condição de saúde de uma cidade das pessoas que moram numa cidade é essa cidade apresentar condições para que a vida seja mais saudável, ou seja, trabalhar mais as determinantes que causam as doenças do que propriamente nas conseqüências”.

E-1, em suas idas a campo, fez a seguinte observação:

“Por exemplo, a gente, em algumas comunidades que a gente visitou, observava que o número de animais soltos, cães e coisas parecidas, eles eram um fator complicador da relação da saúde daquela comunidade. No mesmo sentido, muitos esgotos a céu aberto [...] A comunidade estava tão acostumada a ver a coisa pelo tratamento da doença e não conseguia ver que o ambiente era o causador disso tudo”.

Já E-3 fez o seguinte relato:

“Por exemplo, nós íamos lá no Imaruí, né, extremamente carente, valas em céu aberto, aquelas casa lá praticamente sobre os riachos, né, lixo para todos os lados, as crianças sem escola, né. [...] eu lembro que lá, sabe, qual era pedido dessa comunidade? Eu te falei? Era uma farmácia, porque a farmácia tava muito longe. Entende? Então a solução era o remédio”.

Em seus relatos, E-2, E-1 e E-3 nos levam a entender que existe uma inversão de

valores nas comunidades visitadas no que se refere à saúde, ou seja, o número de animais soltos, esgoto a céu aberto, lixo e crianças sem escolas eram vistos pelo governo da época como uma condição, e não como um problema apropriado para uma ação governamental. Desta forma, para essas comunidades, ter uma farmácia próxima, um consultório médico para fazer exames, pegar uma receita médica era muito mais importante do que combater as causas das doenças. Neste sentido, Kingdon (2003) afirma que as pessoas não conseguem prestar atenção a todos os problemas durante todo o tempo. Assim, cada indivíduo envolvido tende a concentrar sua atenção em alguns problemas, o que, para ele, é essencial, ignorando outros. Isso podemos observar nos relatos dos entrevistados, bem como no Quadro 1.

No sentido apontado por Kingdon (2003), enquanto E-1 mantém sua atenção na melhor utilização da escola pela comunidade, E-2 observa a falta da medicina alternativa na administração pública de Itajaí. E-3, por sua vez, concentra sua atenção no fluxo migratório de pessoas deixadas às margens da BR 101. Já E-4 tem como foco a falta de projetos habitacionais e áreas para loteamentos populares. O fato é que, devido à grande quantidade de questões e de não haver possibilidade de lidar com todas ao mesmo tempo, estes formuladores de políticas acabam optando por esta ou aquela condição, definindo-a como problema.

Kingdon (2003) considera três mecanismos básicos para que condições se transformem em problemas. São eles: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Como este trabalho se dedica ao estudo da agenda pré-decisional, manteremos nossa atenção nos dois primeiros mecanismos: indicadores e eventos, crises e símbolos.

Os indicadores são informações, dados reunidos que nos apontam para uma condição que pode ou não ser vista como problemática. No entanto, Kingdon (2003) nos alerta de que o indicador por si só é muito poderoso, podendo fazer com que pessoas se agarrem a indicadores com sérias deficiências. Para Capella (2004), indicadores “[...] são interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão”. Como os indicadores por si só não determinam a existência concreta de um problema, eventos, crises e símbolos, podem contribuir com sua existência, como é o caso relatado por E-1 sobre o Porto e sobre a suma importância do mesmo para a economia da cidade de Itajaí. Era necessário, então, associar a questão “Porto” às condições de vida das pessoas, conforme nos disse este entrevistado:

“[...] a primeira questão era associar porto como uma coisa importante, necessária para a cidade, porque não podemos desprezar essa importância do porto para a cidade, mas que associar isso à condição de vida das pessoas [...]”.

Outro fator que mereceria a atenção dos gestores públicos, segundo alguns entrevistados, seria a questão viária. Porém, os problemas nem sempre estão em evidência, sendo necessário um “empurrão” para ganhar a atenção das pessoas dentro e fora do governo. Por vezes, esse “empurrão” nos é fornecido por meio de tragédias, como relata E-1:

“A gente vivia, naqueles anos, momentos bem críticos, que era meio comum ter pessoas morrendo esmagadas debaixo de contêiner e coisas parecidas pelo volume de caminhões que trafegava dentro da cidade”.

Já E-3 identificou que a questão viária é problemática na cidade de Itajaí:

“A cidade cresce, as ruas são as mesmas, às vezes até diminui as ruas [...] Itajaí perdeu ruas [...] perdeu a República Argentina onde o Porto se estendeu [...]”

Desastres como os relatados por E-1 sugerem impactos nas políticas públicas. E-1 sugere que esse evento de ter pessoas morrendo esmagadas por contêiner é a falta de um plano diretor para a cidade que definisse uma passagem exclusiva para os caminhões para que pudessem transportar seus contêineres até o Porto. Para Kingdon (2003 p. 98), “[...] sometimes a disaster or crisis serves as an early warning; attention is called to something that could be considered a problem if subsequent consideration”³. Cabe destacar que os eventos, as crises e os desastres raramente sobem às agendas por si. Geralmente, vão acompanhados de algo mais. Mas são importantes, pois contribuem na percepção pré-existente do problema; servem como um alerta; e podem afetar a definição de um problema na combinação com outros eventos semelhantes.

Outra condição identificada pelos entrevistados e transformada em problema foi a falta de um plano diretor que definisse ruas específicas para a passagem de caminhões com destino ao Porto, bem como a criação de limites de áreas para depósito de contêineres. E-1 comentou que

“[...] a cidade não tinha um plano diretor que definisse com clareza por onde poderia passar os caminhões, onde poderia se criar depósito de contêiner, até onde podia-se ir com esses depósitos de contêineres. E neste sentido se pensou então que a gente deveria criar um plano diretor definindo o zoneamento, onde os caminhão são importante, o porto é importante, mas cada um deve ocupar o seu espaço [...]”.

Os entrevistados citaram, ainda, a falta de ciclovias como meio de locomoção para o trabalho e escola. Sobre isto, E-3 comentou que se

³ “[...] às vezes um desastre ou crise serve como um alerta: se chama atenção para algo que poderia ser considerado um problema, se uma apreciação posterior estabelece que realmente haja uma condição que precisa de atenção generalizada.” (Texto traduzido pelo pesquisador)

“[...] falava muito da necessidade de de de de, locais específicos para as bicicletas, porque nós vimos e ouvimos das pessoas que a grande maioria usa sua bicicleta não para lazer ou fazer exercício, mas embora isso seja uma coisa que aconteça, ela usa para o seu trabalho, pra ir pro trabalho para ir pra escola, né, é um veículo de trabalho [...]”.

Além disso, segundo E-1, há uma complexidade na área social pelo fato de grande parte de as ações estarem sendo desenvolvidas pela iniciativa privada por meio de convênios. Segundo esse entrevistado, como tais ações não têm gerenciamento direto pela administração pública, acaba a mesma família sendo atendida por três ou quatro entidades ao mesmo tempo:

“A área social aqui em Itajaí, ele é, eu diria assim, ela é até complexa hoje em dia, porque é o poder público, ele tem as suas ações, mas muitas deles são desenvolvidas por é entidades privadas que, através de convênios, acabam desenvolvendo este trabalho. Durante o nosso pensar no instituto quanto instituto, depois de muitos estudos, era nossa proposta que o município viesse a ter um cadastro único de toda sua situação social pra evitar o que acontece hoje, onde a mesma família acaba sendo atendida por três, quatro entidades”.

Um outro problema exposto por E-3 refere-se à administração pública, como, por exemplo, dinheiro, projetos, poder público e questões burocráticas. E-3 explicou que

“[...] aí vem o problema administrativo, dinheiro, projetos, poder público, questões burocráticas. É, eu lembro de quantos governantes que iniciaram com aquela vontade toda, querendo resolver todos os problemas e depois se frustram porque isso é impossível, né. Então uma coisa que eu aprendi é que qualquer administração precisa priorizar; se ela não prioriza, ela não consegue avançar, porque dá tiro pra tudo quanto é lado e às vezes ela não acerta [...]”.

Como diz o ditado, o dinheiro faz o mundo girar (KINGDON, 2003). Segundo Kingdon (2003, p.105), “Even if it does not quit do that much, the budget is a central part of governmental activity”⁴. Às vezes, as questões orçamentárias fazem um item tanto subir como descer da agenda. Tudo dependerá dos decisores políticos, se estão ou não dispostos a gastar mais ou menos na política pública preterida. Ainda segundo E-2, quando questionado sobre se as propostas de políticas públicas elaboradas no projeto eram viáveis ou se sua elaboração era somente de cunho político:

“[...] a gente pensava na viabilidade, sim [...] a gente já estava também com informações de dados sobre o orçamento se haveria ou não dinheiro pra tal, né”.

Cabe salientar que o orçamento é fator preponderante na construção de uma agenda pré-decisional de um governo. O reconhecimento de problemas, como relatou E-4 – na área de

⁴ “Mesmo se ele não fizer isso muito bem, o orçamento é um elemento central da atividade governamental”. (Texto traduzido pelo pesquisador)

habitação, com sua demanda reprimida, falta de projetos e áreas de loteamentos e financiamentos, políticas públicas voltadas à capacitação profissional para jovens e servidores públicos, falta de esportes nos bairros para adolescentes considerados grupos de risco e uma política pública voltada às artes nos bairros – fez com que o grupo de estudo prestasse atenção a esses problemas e criasse, dentro da agenda pré-decisional, alternativas voltadas a essas áreas.

Nesta seção, vimos que pessoas, dentro ou fora do governo, podem se ater a uma longa lista de problemas. Uns se dedicam à questão da saúde; outros à questão da habitação; outros, ainda, a problemas voltados ao inchamento da cidade. Enfim, todos eles, de uma forma ou de outra, prestam atenção a problemas que, para eles, são potenciais, e ignoram outros.

Vimos, também, como os entrevistados, em conjunto com os demais atores envolvidos (músicos, grupos de dança, associações de moradores, grupos de interesse etc.) transformaram condições observadas em problemas de políticas públicas. O que fizemos, então, foi relacionar, conforme exposto no Quadro 1, uma série de condições observadas pelos entrevistados que as problematizaram por meio de observações *in loco*, reuniões de grupos de interesse, palestras e levantamento de dados.

Na definição dos problemas para a construção da agenda pré-decisional, os entrevistados praticamente descartam a gestão do governo da época. Observa-se que os problemas relacionados pelos entrevistados não fazem referência à gestão do governo ora em ação, o que nos leva a afirmar que toda a agenda pré-decisional foi construída sem levar em conta as questões em andamento, ou seja, foi um marco zero na administração municipal.

Outra questão a ser observada é quanto aos grupos temáticos construídos que, além de captarem as condições ora observadas, são, também, os difusores dos problemas por meio das reuniões, debates, palestras etc. Desta forma, isto vem ao encontro do que Kingdon (2003) afirma em sua pesquisa: que pessoas dentro ou fora de governo não podem se ater a uma longa lista de problemas ao mesmo tempo. Assim, para potencializar essa lista, esses grupos temáticos trabalharam por área de interesse prestando atenção a problemas que, para eles, são potenciais, ignorando outros.

4.3 POSSÍVEIS SOLUÇÕES/ALTERNATIVAS

Esta seção está dedicada ao estudo de algumas questões ligadas às possíveis soluções e alternativas apresentadas pelas comunidades geradoras de alternativas (*policy communitis*) que, neste trabalho, encontra-se representada pelo Instituto Cidade Saudável.

A produção de alternativas é um fator preponderante para que uma questão suba à agenda pré-decisional. Da mesma forma que a definição de um problema é importante para que suba à agenda, as alternativas também são. O que ocorre, segundo Kingdon (2003), é que tanto os problemas como suas alternativas seguem fluxos independentes, como já comentado no capítulo 2.

Iniciamos este estudo apresentando um quadro resumo das possíveis soluções e alternativas relatadas pelos entrevistados, das quais faremos análise e considerações. Para a construção dessas possíveis alternativas, o Instituto Cidade Saudável se cercou de especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares, professores da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), funcionários públicos, grupos de interesse, entre outros, que, para Kingdon (2003), são denominadas de Comunidades Geradoras de Alternativas (*policy communities*). (Quadro 2)

E1	E2	E3	E4	E5
Levar equipamentos e tecnologia para às comunidades rurais.	Trabalho educativo sobre os determinantes que causam as doenças do que propriamente nas conseqüências.	Ampliação da rede de água	Construção de políticas públicas por meio da democracia participativa	
Drenagens de rios	Mais parques, mais áreas de cultura, esporte	Ampliação no sistema de coleta de lixo	Construção de políticas públicas intersetoriais	
Formação de um núcleo de zoonoses	Manter o Hospital Marieta sob administração da congregação filantrópica, ajudando-o financeiramente	Fluxo migratório de difícil solução a curto prazo	Programa esportes nos bairros	
Educação/Saúde	Implantação de uma política de relacionamento por meio das entidades representativas	Programas voltados à educação e saúde	Programas voltados à habitação popular	
Implantação do programa Escola Aberta	Implantação do programa Escola Aberta	Ampliação dos programas de saúde e das unidades básicas de saúde	Programas arte nos bairros	
Novo Plano Diretor	Ampliação dos horários nos postos de saúde;	Reorganização do sistema viário da cidade	Capacitação profissional de jovens e adultos	
Definição de uma linha de acesso exclusivo ao porto para caminhões	Programa cultura nos bairros		Capacitação profissional de servidores	
Definição de áreas específicas para depósito de contêineres	Iluminação da praia da Atalaia com Surf Noturno		Implantação do programa Escola Aberta	

continua

Continuação...

E1	E2	E3	E4	E5
Incentivos a empresas localizadas em áreas residenciais para que pudessem ser transferidas em áreas definidas pelo plano diretor	Ampliação do programa saúde da família e ajustes na parte trabalhista			
Implantação de um cadastro único de toda a situação social	Melhoria na lei de incentivo ao festival de música			
Implantação do cartão cidadão	Implantação do programa Empreendedorismo Solidário, da economia solidária			
Implantação de atividades culturais usadas como terapia ocupacional	Implantação do Programa Movimento da Consciência Negra			
Esportes nas comunidades	Programa Orçamento Participativo			
Restaurações de praças, parques e campos				
Surf noturno				
Desenvolver massa crítica nas comunidades				

Quadro 2 - Soluções/alternativas apontadas pelos entrevistados

Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2009).

Observamos, no Quadro 2, uma série de idéias, possíveis soluções e alternativas, apresentadas pelos entrevistados. Porém, cabe salientar que, para que tais idéias chegassem à agenda pré-decisional, muitas outras foram geradas. Capella (2004), fazendo analogia ao processo biológico de seleção natural, explica que, dentro dessas comunidades, as idéias geradas flutuam em um “caldo primordial de políticas”. Podemos constatar isso nos trechos a seguir, nos quais todos os entrevistados citaram as idéias como início do processo de seleção de soluções e alternativas.

E-1 fez o seguinte comentário:

*“[...] então foi um período bastante envolvente de muito trabalho pra se puder **buscar idéias** e dar validade da consistência naquela forma de pensar que se pretendia na construção do plano de governo”. (Grifo nosso)*

Já E-2, mencionou:

*“[...] Aí essas pessoas já **davam alguma idéia**. Algumas idéias que eram anotadas assim minimamente”. (Grifo nosso)*

E-3 relatou que

*“Daí então **nasceram muitas idéias e essas idéias no futuro foram levadas para o programa de governo [...]**”.* (Grifos nossos)

E-4, por sua vez, comentou o seguinte:

*“A primeira era de se formar e discutir, né, o setor, as políticas públicas voltadas ao setor através de um diagnóstico do setor do município de Itajaí; o foco era Itajaí e após proposições em função desse diagnóstico. [...] então veja, era muito eclético o agrupamento e isso cria uma riqueza, né, essa eclesidade, esse **pluralismo de idéias** [...] o corpo, o arcabouço das idéias foi cunhado ali com aqueles agrupamentos daqueles interessados que participavam semanalmente na casa [...]”.* (Grifos nossos)

As falas dos quatro entrevistados, nas quais identificamos a menção às idéias como início do processo de seleção de soluções e alternativas, vêm ao encontro do “caldo” comentado por Capella (2004, p. 23) de que “[...] algumas idéias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas”.

Com base em Capella (2004), podemos afirmar que, no contexto mencionado, as alternativas apresentadas no Quadro 2 foram as que sobreviveram de um grande número de idéias possíveis. Kingdon (2003), em seu modelo, dá um destaque especial às idéias, considerando seu papel mais importante na escolha de uma solução do que a própria influência dos grupos de pressão. Capella (2004, p. 25) comenta que os modelos de agenda-setting estudam o processo de formulação de políticas mais no “[...] campo das idéias, da argumentação, da discussão, do que técnicas formais de solução de problemas”.

Essas idéias construídas dentro do Instituto Cidade Saudável⁵ por especialistas e que estão referenciadas no Quadro 2 não significam unanimidade entre os mesmos, pois reúne uma diversificada gama de especialistas que, por questão de formação e interesse, possuem pontos de vista também diferentes. Isso pode ser observado quando E-2 comenta sobre a administração do Hospital e Maternidade Marieta Konder Bornhausen:

“[...] na área de saúde, por exemplo, o PT, até 2000, insistia, por exemplo, que a solução para o hospital Marieta era retomar o prédio público, é estatizar o Marieta, tomar conta o poder público e tocar o Marieta. O PMDB tinha uma proposta diferente. Tinha proposta de deixar o hospital Marieta sendo administrado pela atual Congregação Filantrópica Religiosa, né, e ajudar esse hospital a ser viável pra melhor. Então o PMDB e o PT tiveram que se entender, por exemplo, nessa questão [...]”.

⁵ É importante observar que o Instituto, por meio dos trabalhos realizados, produziu uma série de documentos que, no final, culminaram com o plano de governo denominado “Plano 13”.

Na construção e na difusão das idéias, o Instituto Cidade Saudável criou grupos temáticos para as questões que considerava importante. Assim, foram criados grupos para a construção de idéias na área da cultura, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, educação, esporte e lazer, meio ambiente, governo, planejamento urbano, porto, turismo, agricultura, habitação, etc., como já mencionado. Podemos entender, então, que, com a divisão dentro do instituto em grupos temáticos, fragmentamos a comunidade aqui representada pelo Instituto Cidade Saudável em várias outras comunidades, que podemos denominar, segundo Capella (2004), subsistemas, os quais, de acordo com a autora, são fundamentais na defesa e nas proposições de soluções.

As entrevistas não deixam explícito em qual grupo cada entrevistado atuou. Apesar da eclesidade dos entrevistados, tanto o Quadro 2 como as entrelinhas das entrevistas nos dão algumas dicas do grupo que mais contribuiu na construção de idéias e na geração de soluções. Observando o Quadro 2 e as respostas dadas pelos entrevistados, identificamos que E-1, por exemplo, atuou nos grupos da agricultura, saúde, educação, desenvolvimento econômico e social, cultura, esporte e lazer. Em suas falas, E-1 nos colocou o seguinte:

“[...] eu estive basicamente presente em quase todos, não é, mas me recordo de ter uma presença muito grande na agricultura, pecuária e pesca, junto ao pessoal do desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, da educação, do esporte e lazer, é do porto [...]”

E-2 construiu idéias nas áreas de saúde, cultura, esporte, educação e desenvolvimento social e nos relatou que

“[...] eu, eu estava encarregado de dois grupos, estava na organização de dois grupos: o grupo da saúde e o grupo da cultura [...]”.

E-3 concentrou suas idéias nas áreas de saúde, educação e na questão viária:

“[...] eu fazia parte sobretudo da saúde, mais também da educação, porque coincide com a área que eu milito [...]”.

E-4, por sua vez, dedicou suas idéias à área de esporte, cultura, habitação e educação, o que foi identificado quando solicitamos que citasse algumas políticas públicas que foram definidas:

“[...] há muitas, muitas, porque o plano se dividiu de acordo com essas colméias, estes setores, mas dentro de uma idéia de cidade saudável, né, exemplo: cultura, esporte, lazer, políticas voltadas à habitação, processo de habitação populares para dar conta a demanda reprimida que nós tínhamos [...]”.

Após a construção dessas idéias, o próximo passo não era tão somente a difusão das mesmas nos subsistemas, aqui identificados como grupos temáticos, mas na comunidade (*policy communities*), aqui representada pelo Instituto Cidade Saudável e pela comunidade em geral. Para Capella (2004, p. 25), “Com o processo de difusão, ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as idéias se espalham e ganham cada vez mais adeptos [...]”.

A difusão dessas idéias pelo Instituto Cidade Saudável se dava, primeiramente, nos grupos organizados em áreas afins e, posteriormente, alguns grupos partiam a campo, tanto para legitimar suas idéias, bem como para difundi-las nas comunidades em geral. E-2 relata que

“[...] tinha um dia lá que reuniam os músicos; outro, o pessoal do teatro; no outro, os coros aqui da cidade; e, então, aos pouquinhos, fomos fazendo reuniões, reuniões e cada reunião dessa nós trazíamos as pessoas para a sede do Instituto e conversamos com ela, né. Além de anotarmos as sugestões do grupo, as idéias principais serviria principalmente para mostrar às pessoas que o Volnei prefeito era uma boa [...]”

Outro relato pertinente ao processo de difusão das idéias também se encontra nas palavras de E-2:

“[...] o bairro Fazenda, tinha lá várias pessoas no bairro Fazenda é, principalmente quem estava lá no bairro Fazenda na platéia eram militantes do PT e do PMDB que convidaram algumas outras pessoas que eram líderes na comunidade, pessoas que influenciavam na comunidade. Então era um convite aberto, mas nem tanto, porque não foi vinculado em massa, carro de som, ou vai de casa em casa, não foi feito um convite. E aí quais são os problemas do bairro? Os problemas do bairro é isso, pa -pa - pa. Como tá a saúde do bairro? Então como era um instituto que visava estudar a cidade, não um instituto que ia lá prometer. O Volnei não estava presente nas reuniões, não dava pra agendar. Era um grupo que colhia as informações, né, e é claro que a gente conversava sobre os assuntos e a gente dizia: Ó nós temos muitos estudos no sentido que aqui, por exemplo, devia ocorrer coisas da cultura [...] então a gente ia colocando também já as propostas. Que a gente dizia: não, a gente tá ouvindo isso de um e de outro [...] Então as pessoas ficavam satisfeitas por contarem as coisas do seu bairro; também saíam satisfeitas porque viam que ali naquele grupo eram pessoas identificadas, ligadas à oposição, ligadas ao Volnei, mas que iam lá sem a irresponsabilidade de prometer nada, mas iam lá e diziam coisas que agradavam aquelas pessoas, né. Falar de coisas mais eficiente, mais humanos, mais participativo, enfim aquelas propostas... eram reuniões agradáveis, eram reuniões bacanas em que ambos os lados saíam satisfeitos. Mas o objetivo era ganhar as eleições [...]”

Dadas as questões colocadas, teremos, então, que concordar com Capella (2004, p. 24) para quem “[...] as idéias são difundidas basicamente, por meio de persuasão [...]”.

Para Kigndon (2003), é necessário que sejam consideradas questões como viabilidade técnica e financeira, para que idéias se transformem em soluções e para que as propostas sejam consideradas quando apresentadas às comunidades.

Assim, o que pretendemos buscar, nesta seção, foi a transformação das idéias ora apresentadas em soluções e alternativas, buscando apoio de diferentes setores sociais na construção da agenda pré-decisional em políticas públicas envolvendo o governo Volnei Morastoni.

Nesta seção, vimos como os entrevistados em conjunto com os demais atores envolvidos, construíram soluções e alternativas destinadas à implantação numa agenda pré-decisional. Observamos que, segundo os entrevistados, estas idéias inicialmente advêm de outras experiências, como as de Ponta Grossa e de Blumenau, e de palestrantes com conhecimentos técnicos nas áreas afins. O Instituto, cercado por especialistas, viabilizou uma série de alternativas que se transformaram em propostas viáveis do ponto de vista técnico e que foram representadas por meio de um plano de governo. Para Capella (2004), além de as soluções serem compartilhadas pela comunidade de especialistas, estas têm que apresentar outros quesitos, como serem viáveis técnica e financeiramente e que haja uma relação e aceitação pela comunidade. Assim, o Instituto Cidade Saudável, de uma forma ou de outra, influenciou no desenvolvimento e criação e na aceitação das alternativas ora apresentadas, bem como na disseminação das idéias na comunidade em geral.

4.4 A POLÍTICA

Nas subseções anteriores, analisamos o fluxo problemas e o fluxo soluções e alternativas frente às questões colocadas por nossos entrevistados. Nesta seção, analisamos o fluxo denominado por Kingdon (2003) de fluxo político.

Dada a dificuldade em sistematizar este fluxo em um quadro-resumo como feito com os anteriores, optamos por analisar as falas dos entrevistados com o nosso aporte teórico diretamente. Esperamos, com isso, atingir nosso objetivo que é esclarecer como a dinâmica política é vista dentro do método Múltiplos Fluxos aplicado em nossa pesquisa. Ainda cabe esclarecer que este fluxo de política não será analisado no todo, haja vista que nossa pesquisa se limita a estudar a agenda pré-decisional e que o fluxo de política vai além do pesquisado, adentrando o governo em ação propriamente dito. Não que com isso a pesquisa seja prejudicada em algum momento; apenas estaremos, por assim dizer, analisando o primeiro ato de todo a conjuntura política que cerca a construção de políticas públicas, principalmente quando se trata de início de governo que, segundo Kingdon (2003), é o momento mais propício para mudanças na agenda.

Não diferente do fluxo de problemas e do fluxo de soluções e alternativas, o fluxo político segue sua própria lógica. Enquanto, segundo Capella (2004), problemas são construções sociais envolvendo interpretações, alternativas e soluções se constroem por meio do consenso com base na persuasão e na difusão de idéias, o fluxo político se constrói num processo de barganha e negociação política.

Segundo E-2, com a derrota nas eleições municipais no ano de 2000, tanto PT como PMDB, pelo seu opositor, o Partido Progressista (PP), ficaram com a impressão de que, se tivessem se aliado na época, teriam ganho as eleições. Havia, desta forma, a necessidade de aproximar as duas siglas. O meio encontrado, segundo E-1 e E-2, foi a construção de um Instituto como um canal capaz de costurar essas alianças.

Para E-1,

Quando o Volnei estava construindo sua plataforma de governo, ele sabia de antemão que devia contar com vários partidos na coligação que ele iria construir. Isso por volta de 2002, por aí. Então como o partido como um tem sua ideologia, tem sua simpatia com sua sigla, sua equipe com seu grupo, então fica difícil você unir esses siglas em torno de um único objetivo. Aí então entendeu-se que uma forma de harmonizar esses diferentes siglas seria você reunir todas as pessoas em torno de uma única construção de um único ideal em que não tivesse uma sigla, em que ela fosse uma representação de todas as siglas, pra que ninguém pensasse que eu estou no PMDB, eu estou no PT, eu estou, né, em todos os partidos que foram, que compuseram, que pretendiam compor aquela coligação. Aí surgiu a idéia de criar um instituto cujo o nome tinha Instituto Cidade Saudável [...]

Capella (2004) comenta que Kingdon (2003), em seus estudos, identifica três elementos que influenciam a formação da agenda, dos quais o primeiro e o segundo nos interessam. O primeiro, chamado “clima” ou “humor” nacional, tem como característica diversas pessoas pensando as mesmas questões ao mesmo tempo. Em nosso caso, esse “humor” nacional poderá ser chamado de “humor” municipal, em que vários participantes do processo decisório partidário ou não comungavam com a construção de um novo projeto político e de governo para a cidade de Itajaí e isso se dá por meio do Instituto Cidade Saudável.

E-4, em seus comentários, nos fala que as coisas foram

[...] se encaminhando paralelamente ao movimento político da ratificação do Volnei como liderança que juntaria todos esses partidos, juntamente depois ratificado com o PMDB, com o PDT que eram os três mais fortes; mas depois tinha o PCdoB, PSDC, PMN etc. que foram se juntando; paralelamente a isso, nós afunilávamos toda a discussão documentando-a, sistematizando-a para a sua plena ação de governo, que então serviria obviamente agora pra essa coalizão [...]

Já para E-2, o processo inicial se deu por meio de

“[...] um trabalho de sedução das pessoas de centro esquerda que poderiam, que poderiam estar neste arco de aliança”.

Não só E-4 e E-2, mas os demais entrevistados nos dão a entender que todo o processo de negociação política, tanto na construção de problemas, vista na seção 5.2, como nas soluções e alternativas, vistas na seção 5.3 e todo o processo, tanto na formação da agenda pré-decisional de políticas públicas como o processo político eleitoral, foi processado dentro do Instituto Cidade Saudável.

Acreditamos que seja importante ressaltar que o Instituto Cidade Saudável perdeu suas forças e recursos humanos tão logo terminaram as eleições e que deu ao Volnei Morastoni a vitória. Segundo E-3, isso ocorreu porque grande parte das pessoas que estavam nos grupos temáticos acabou por desenvolver alguma atividade na gestão do Volnei Morastoni como comissionada. Sobre esta questão, E-3 faz o seguinte comentário:

“Aí nós ficamos de discutir, né, não mais por grupos, porque aconteceu outro fenômeno: grande parte das pessoas que estavam nos grupos temáticos foram convidados ou já trabalhavam, foram desenvolver algum trabalho junto à prefeitura como comissionados. [...] o instituto perdeu parte daqueles recursos humanos⁶ que haviam trabalhado as entrevistas, as estatísticas, os planos. Por outro lado, acho que foi interessante num crescimento de algumas políticas públicas tinha nascido daí. Já tava na mente das pessoas que participavam dos grupos temáticos do instituto e que aí foram fazer isso, foram praticar isso na prefeitura. E talvez, e talvez não, estou certo que muita coisa aconteceu em razão disso. Mas, por outro lado, o instituto, uma organização não-governamental, né, diminui bastante sob o ponto de vista de recursos humanos e quase perdeu, assim, aquele entusiasmo, porque o grupo ficou tão entusiasmado que aquilo resultou num bom programa de governo que se confundiu a história do instituto em fazer plano de governo [...]”.

O segundo elemento mencionado por Kingdon (2003 *apud* CAPELLA, 2004), refere-se às forças políticas organizadas, exercidas principalmente por grupos de pressão. Isso fica evidenciado em nossa pesquisa, ainda na fase da formação da agenda pré-decisional. Quando E-2 foi questionado se, na elaboração de políticas públicas o que estava em primeiro lugar era o fator político ou a política pública, nos deu a seguinte resposta:

“[...] é, eu faço parte da sociedade, né, todo mundo faz parte da sociedade. Então alguns anseios sociais, né, e aí quais que aparecem mais? Os dos setores organizados, né. Alguns anseios sociais pressionam efetivamente os candidatos, né. Por exemplo: nós todos [...] a turma ligada à medicina alternativa tava com o Volnei e o Volnei foi extremamente pressionado: ‘nós queremos implantar homeopatia, acupuntura, um monte de coisa da medicina alternativa e nós vamos implantar, não é?’ E se o Volnei dissesse não, ele tava ferrado, entende, porque nós temos uma organização social importante. É, o PT tinha sua influência, né. Então os grupos sociais, né, influenciaram bastante, especialmente os grupos sociais que estavam descontentes com o governo Belini, que era o governo da época. Então,

⁶ Apesar de o Instituto ter perdido grande parte de seus recursos humanos com a vitória nas eleições, como comenta o entrevistado, ele não foi extinto, mantendo-se ativo até a presente data.

sem dúvida, isso ocorreu. Agora [...] o outro lado, é verdade. É que as políticas públicas foram, é, direcionadas ou que acabam sendo direcionadas pra agradar as pessoas com objetivo em ganhar as eleições. Também concordo, acho que as duas coisas. E confesso que algumas coisas que foram propostas lá no Instituto e colocadas na cidade não avançaram porque não houve ressonância, reverberação na sociedade”.

E-2 nos dá a entender que, quando grupos de interesse e outras forças políticas estão organizados em relação a uma proposta, o ambiente se torna bastante propício para que esta suba à agenda, mas que não necessariamente se efetivará, pois depende de outros fatores, como, por exemplo, pessoas dentro do governo exercendo cargos estratégicos dispostos a levá-la adiante e o político empresarial ou empreendedor político, como cita Capella (2004).

Já comentamos, em nossa fundamentação teórica, que, em certos momentos, os três fluxos – problemas; soluções e alternativas; e política – convergem ocasionado uma oportunidade na mudança da agenda. Porém, para que isso ocorra, existe um item fundamental, sem o qual, segundo Kingdon (2003), não ocorrerá mudança na agenda. Kingdon (2003) o denomina de político empresarial (*policy entrepreneurs*). Esses indivíduos, que são especialistas em uma determinada área, podem ser encontrados no poder Executivo, no Legislativo, assessores, em grupos de interesse, em universidades etc. Para Capella (2004 p. 31, grifos no original), “[...] os *policy entrepreneurs* desempenham um papel fundamental, vasculhado a ‘lata de lixo’ e unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas”.

Em nosso estudo, podemos indicar que o político empresarial (*policy entrepreneurs*) seja o próprio Volnei Morastoni que, na época, era deputado na Assembléia Legislativa, no estado de Santa Catarina, e que, segundo E-1, E-3 e E-4, foi o idealizador na criação do Instituto e, conseqüentemente, além de propagador de idéias e representante de grupos, era candidato nato dentro do Instituto Cidade Saudável.

No fluxo da política, além de elementos como “humor” nacional, forças políticas organizadas e mudanças de governo, bem como o político empresarial (*policy entrepreneurs*) considerado por Kingdon (2003) como componente fundamental para que uma questão suba à agenda, temos, ainda, os atores envolvidos no processo de definição da agenda e na formulação de políticas públicas. Kingdon (2003) os divide em dois grupos: visíveis e invisíveis. O primeiro grupo é formado por atores visíveis, os quais exercem influência na definição da agenda e que, para Capella (2004), são os que recebem mais atenção do público e da mídia escrita, televisiva e narrada. Capella (2004) nos informa que, nos estudos realizados

por Kigndon, o ator que mais se destaca na definição da agenda é o presidente, por possuir poder de veto, nomear pessoas, manejar recursos, etc.

No caso deste estudo, mesmo estando em análise a formação da agenda pré-decisional, ou seja, o que antecede a um mandato propriamente dito, observamos, por meio das entrevistas, que este poder é incorporado bem antes da posse do mandato eletivo. Volnei Morastoni, como candidato, já influenciava a definição da agenda pré-decisional, como comentou E-2, em sua entrevista:

“É nunca ninguém discutiu, nunca ninguém tinha proposto em iluminar a praia da Atalaia com surf noturno. Isso é idéia do Volnei que disse: ‘põe aí esse troço que eu quero fazer isso’ [...] eu pessoalmente na época pensei que isso aí não ia acontecer; iluminar uma praia de noite, isso é loucura; isso não vai ocorrer, pensei eu comigo e não falei pra ninguém. O Volnei quis, foi lá e fez”.

Outros atores visíveis que podemos identificar em nossa análise são os próprios entrevistados que, por estarem próximos a Volnei Morastoni, inseriam novas idéias na agenda que, por muitas vezes, também eram de cunho pessoal, como relatou E-2:

“[...] Quem escreveu colocou ali alguma coisa de cunho pessoal. Então as pessoas que escreveram esse documento que foi quem você entrevistou [...] acabamos provocando também algumas questões, alguns sonhos que tinha lá [...]”.

O documento ao qual E-2 se refere é o plano de governo elaborado pelo Instituto Cidade Saudável.

Outros grupos visíveis que podemos identificar em nossa análise são os partidos políticos que formaram a coalizão e grupos de interesse como já relatado. No entanto, Capella (2004) explica que, apesar de esses grupos visíveis influenciarem a definição da agenda, não cabe a eles a geração de alternativas e soluções a serem consideradas, mas ao segundo grupo, denominado atores invisíveis. Para Capella (2004, p. 37), “Este grupo é composto por servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores”. Em nossa análise, consideramos todos aqueles que, de forma direta (dentro do Instituto) ou indireta (fora do Instituto), contribuíram com a construção de soluções e alternativas da agenda pré-decisional. Aqui, podemos elencar alguns atores referenciados por nossos entrevistados como, por exemplo: músicos, corais, palestrantes de diversas áreas de políticas públicas, professores universitários, debatedores, assessores de Volnei Morastoni - deputado na época - associações de moradores e demais pessoas que trabalhavam nos grupos temáticos que tinham a responsabilidade nas possíveis gerações de alternativas e soluções para a agenda de decisão ora definida pelos atores visíveis.

Nesta seção, vimos que é no fluxo político que se concretizam algumas idéias ora disseminadas. Vimos, também, por meio das entrevistas, que um dos objetivos principais, se não o principal, da construção do Instituto Cidade Saudável foi a preparação para a campanha eleitoral de 2004. E como bem comentou E-4, “[...] *a melhor forma para o entendimento é a aproximação é a discussão [...]*”, é possível observar este fato na composição político-partidária. Temos que considerar, aqui, que os idealizadores do Instituto foram estrategistas políticos que conseguiram abarcar, dentro do Instituto Cidade Saudável, vários partidos políticos. A eminência de mudança de gestão, o envolvimento dos partidos que compunham a coalizão, os grupos de interesse ora citados em nossa análise, bem como a presença do deputado Volnei Morastoni, visto aqui como candidato a prefeito, nos ajudam a entender parcialmente a construção desta agenda pré-decisional envolvendo o governo Volnei Morastoni.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constituição do Instituto Cidade Saudável, sem dúvida, representou uma estratégia fundamental na formação e na legitimação da agenda pré-decisional, bem como na formulação de políticas públicas envolvendo o governo Volnei Morastoni. Foi por meio do Instituto, sendo ele a grande “lata de lixo”, que problemas, soluções e alternativas e a política se abarcaram, construindo, desta forma, novos valores e entendimentos que, de uma forma ou de outra, agregou setores políticos distintos, grupos de interesse, associações de moradores e demais em busca de um novo projeto para a cidade de Itajaí, SC. Diante de tal constatação surge a resposta pela qual o Instituto era o centro na formação da agenda pré-decisional. A constituição do Instituto demonstra que havia uma direção com propósitos bem definidos na busca da vitória nas eleições 2004, fato este que se concretizou. Não que estes propósitos, apesar de bem definidos, seriam alcançados ou não que esta agenda pré-decisional, de fato, se tornaria a agenda decisional num possível governo Volnei Morastoni, a qual no entender de Kingdon (2003), é constituída por questões que sobrevivem a um processo competitivo dentro da agenda.

Desta forma, vimos que pessoas, dentro ou fora do governo, podem se ater a uma longa lista de problemas. Uns se dedicam a questões de saúde pública; outros, à questões de habitação; outros, ainda, a problemas voltados ao inchamento da cidade. Enfim, todos eles, de uma forma ou de outra, prestam atenção a problemas que, para eles, são potenciais, e ignoram outros.

Vimos, também, como os entrevistados, em conjunto com os demais atores envolvidos (músicos, grupos de dança, associações de moradores, grupos de interesse etc.) transformaram condições observadas em problemas de políticas públicas. O que fizemos, então, foi relacionar, conforme exposto no Quadro 1, uma série de condições observadas pelos entrevistados que as problematizaram por meio de observações *in loco*, reuniões de grupos de interesse, palestras e levantamento de dados.

Na definição dos problemas para a construção da agenda pré-decisional, os entrevistados praticamente descartam a gestão do governo da época. É perceptível que os problemas relacionados pelos entrevistados não fazem referência à gestão do governo ora em ação, o que nos leva a afirmar que toda a agenda pré-decisional foi construída sem levar em conta as questões em andamento, ou seja, foi um marco zero na administração municipal. Outra questão a ser observada é quanto aos grupos temáticos construídos que, além de

captarem as condições ora observadas, são, também, os difusores dos problemas por meio das reuniões, debates, palestras etc. Desta forma, isto vem ao encontro do que Kingdon (2003) afirma em sua pesquisa: que pessoas dentro ou fora de governo não podem se ater a uma longa lista de problemas ao mesmo tempo. Assim, para potencializar esta lista, estes grupos temáticos trabalharam por área de interesse prestando atenção a problemas que, para eles, são potências, ignorando outros.

Vimos, também, como os entrevistados, em conjunto com os demais atores envolvidos, construíram soluções e alternativas destinadas à implantação numa agenda pré-decisional. Observamos que, segundo os entrevistados, estas idéias inicialmente advêm de outras experiências, como as de Ponta Grossa e Blumenau, e de palestrantes com conhecimentos técnicos nas áreas afins. O Instituto, cercado por especialistas, viabilizou uma série de alternativas que se transformaram em propostas viáveis do ponto de vista técnico e que foram representadas por meio de um plano de governo. Para Capella (2004), além das soluções serem compartilhadas pela comunidade de especialistas, estas têm que apresentar outros quesitos, como serem viáveis técnica e financeiramente e que haja uma relação e aceitação pela comunidade. Assim, o Instituto Cidade Saudável, de uma forma ou de outra, influenciou no desenvolvimento e criação e na aceitação das alternativas ora apresentadas, bem como na disseminação das idéias na comunidade em geral. Para isto, o Instituto Cidade Saudável se cercou de especialistas, de pesquisadores, de assessores parlamentares, de professores da UNIVALI, de funcionários públicos, de grupos de interesse, entre outros, nos levando a acreditar, então, que o interesse em envolver diversos atores na formação da agenda pré-decisional e na formulação de políticas públicas naquele momento, era mais no apelo político do que numa construção de uma agenda de políticas públicas voltadas verdadeiramente para a comunidade.

Sendo assim, o fluxo político vem para concretizar as idéias ora disseminadas.

É importante salientar que a questão política, nos municípios brasileiros, ainda tem um peso muito forte, não só na disseminação das idéias, como também no campo das estratégias políticas e nas coalizões que se formam. E isso fica evidenciado, quando o PT e o PMDB constatam que se, no ano de 2000, tivessem se coligado, haveria a possibilidade de ganhar as eleições. Também fica evidenciado, por meio das entrevistas, que um dos objetivos principais, se não o principal, da construção do Instituto Cidade Saudável foi a preparação para a campanha eleitoral de 2004. E como bem comentou E-4, “[...] a melhor forma para o entendimento é a aproximação é a discussão [...]” É possível observar este fato na composição político-partidária. Temos que considerar, aqui, que os idealizadores do Instituto

foram estrategistas políticos que conseguiram abarcar, dentro do Instituto Cidade Saudável, vários partidos políticos. A iminência de mudança de gestão, o envolvimento dos partidos que compunham a coalizão, os grupos de interesse ora citados em nossa análise, bem como a presença do deputado Volnei Morastoni, visto aqui como candidato a prefeito, nos ajudam a entender parcialmente a construção desta agenda pré-decisional.

Esperamos ter contribuído para uma reflexão sobre este “ato” político que envolve a cidade de Itajaí – SC, e que, de alguma forma, este estudo possa estimular novas pesquisas sobre a formulação de políticas públicas alicerçada no tripé dos Múltiplos Fluxos desenvolvido por Kingdon, em que problemas, soluções e alternativas e a dinâmica política vão ao encontro da exploração e da produção acadêmica nas áreas afins.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L.; GAETANI, Francisco. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão.** AVANÇOS E PERSPECTIVA DA GESTÃO PÚBLICA NOS ESTADOS. Brasília: CONSAD/FUNDAP, 2006. p. 21-80
- ALMEIDA, Mariana R.; REBELATTO, Daisy, A. N. **O inventário dos modelos de avaliação para políticas públicas.** Disponível em: <http://www.upis.br/dinamicadenegocios/arquivos/2%20modelo_de_politica_pub___Mariana_Almeida.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2008.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização de um estado federativo. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som.** Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- BEUREN, Ilse M. *et al.* **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2003.
- BOENTE, Alfredo. **Metodologia científica contemporânea para universitários e pesquisadores.** Rio de Janeiro: Brasport, 2004.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos.** Porto: Porto Editora, 1994.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002).** São Carlos, 2004. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos UFSCar.
- _____. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto (org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. Cap. 3, p. 87-121.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. Um Estado de bem estar social para o século XXI. In: GIDDENS, Anthony. (Org.). **O debate global sobre a terceira via.** São Paulo: UNESP, 2007. p. 193-224
- FARIA, Carlos A.P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, v. 51, n. 18, p. 21-29, fev. 2003.
- FERREIRA, Dimas E. S. **Racionalismo e macro políticas X incrementalismo e micro política: propostas antagônicas de planejamento político.** Revista Achegas. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/cinco/dimas_f_2.htm>. Acesso em: 03 abr. 2008.
- FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões sobre a prática da análise de políticas públicas no Brasil.** *Planejamento e políticas públicas*, nº 21, jun. 2000. Disponível em: <http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf>; <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2008.

- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.
- MELO, Marcus. A. **As reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- NEY JR., Joseph. No governo não confiamos. In: GIDDENS, Anthony (Org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: UNESP, 2007. p. 349-375.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil** Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Lourdes Sola (Orgs.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP, Brasília: ENAP, 1999. p. 68-69.
- ROCHA, Carlos V. **Neo-institucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas**. Civitas Rev. de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./jun. 2005. p. 11-28. Disponível em: <<http://www.revistaseletronicas.pucrs.br/civitas>> Acesso em: 15 jan. 2008.
- ROESCH, Sylvia. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1999.
- SERPA, Ivan C. **Gestão Pública Municipal em Itajaí – 1955 a 2004**. No Prelo.
- SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 23-65.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

APÊNDICES

APÊNDICE A – MODELO DO TERMO DE CONSENTIMENTO DO PARTICIPANTE

Eu, _____, DECLARO que fui esclarecido(a) quanto aos objetivos e procedimentos do estudo pelo pesquisador e CONSINTO minha participação neste projeto de pesquisa, a realização das gravações das entrevistas, bem como o uso das informações para fins de estudo, publicação em revistas científicas e/ou formação de profissionais.

Blumenau, ____ de _____ de 2008.

APÊNDICE B – ENTREVISTADOS

ENTREVISTADO E-1

Itajaí, 13 de novembro de 2008.

Entrevistador - De que forma surgiu e por que surgiu o Instituto Cidade Saudável? Como foram construídas as propostas de políticas públicas no governo Volnei Morastoni?

Entrevistado – Arildo, eu agradeço por estar contribuindo com esse teu trabalho; isso que nós produzimos naqueles anos não seja em vão e possa estar contribuindo num trabalho acadêmico. Respondendo objetivamente ao seu questionamento. Primeiro, o Instituto Cidade Saudável. Quando o Volnei estava construindo sua plataforma de governo, ele sabia de antemão que devia contar com vários partidos na coligação que ele iria construir. Isso por volta de 2002, por aí. Então como o partido como um tem sua ideologia, tem sua simpatia com sua sigla, sua equipe com seu grupo, então fica difícil você unir esses siglas em torno de um único objetivo. Porque particularmente cada um acha que o seu é melhor, cada um acha que o seu tem as melhores idéias, cada um acha que o seu tem as melhores propostas. *E o grupo que pensava essa unificação dessas siglas tinha uma visão um pouco mais ampla, tinha uma visão mais social, tinha uma visão voltada para o bem da sociedade, independente de uma sigla partidária.* Aí, então, entendeu-se que uma forma de harmonizar essas diferentes siglas seria você reunir todas as pessoas em torno de uma única construção, de um único ideal em que não tivesse uma sigla, em que ela fosse uma representação de todas as siglas, pra que ninguém pensasse que eu estou no PMDB, eu estou no PT, eu estou, né, em todos os partidos que foram, que compuseram, que pretendiam compor aquela coligação. Aí surgiu a idéia de criar um instituto cujo nome tinha Instituto Cidade Saudável. Até Cidade Saudável por um pensar que aquele momento exigia né, que a cidade vivia um momento muito conturbado com relação ao crescimento portuário, onde não se tinha respeitado as pessoas, né, que viviam na cidade. Se pensou muito no crescimento, no desenvolvimento econômico necessário, é lógico, mas esqueceu-se que, dentro de uma cidade, tem pessoas e que, acima de qualquer crescimento econômico, a gente tem que prezar pelo bem-estar das pessoas. Então Instituto Cidade Saudável teve esse nome já focando nisso, né. Tinha que se pensar a cidade sob uma ótica que a cidade foi feita para as pessoas. Então devemos partir daí para pensar. Aí então foi

fundado o Instituto Cidade Saudável com esse objetivo, né: da unificação das várias siglas em torno de uma outra, é, um ente que era neutro, é, é, ideologia política; tinha uma ideologia social, uma visão, mas não estava focado numa sigla A, B, ou C. Essa foi então o grande Instituto da construção do Instituto Cidade Saudável.

Entrevistador – Em que ano ele foi construído?

Entrevistado – Eu penso que precisamente em 2002. Mas posso ver isso pra ti depois. Devo ter aqui as datas da fundação mesmo. Eu acho que nós fundamos ele em 2002, o Instituto.

Entrevistador – Bem, provavelmente, então é. Como, então? Teve esse pessoal do PMDB, do PT e outras forças políticas para compor esse grupo para fazer esse estudo, é isso; vinha à frente também de uma derrota partidária, uma derrota eleitoral, perdão, né. Houve, em 2000, as eleições, certo, onde o Bellini se reelegeu, onde o PMDB sai com chapa própria e o PT também. Isso influenciou na aproximação entre PT e PMDB pra se criar esse Instituto ou não?

Entrevistado – Não. Diria que teve uma relação diretamente com a criação do Instituto. É lógico que a decorrência dos resultados das eleições de 2000, né, é, favoreceram os partidos que tinham maior proximidade da sua ideologia política a virem se unirem em torno de um pleito, né. Isso era uma outra idéia. Agora essa visão que iriam se unificar, ela precisava de uma resposta, porque tinha duas siglas fortes nessa coligação, que era o PT e o PMDB. Todos os dois partidos com ideologias bastante fortes, com pessoas bastante politizadas em relação as suas siglas e então ficava difícil, é, unir os dois dentro do PT ou dentro do PMDB pra discutir uma proposta maior. Então, lógico, que isso contribuiu para que o Instituto viesse a ser essa célula passivadora dessas relações, porque isso harmonizaria todas as ações; você estaria discutindo em torno do Instituto, e não de uma sigla A ou B. Então diria que isso aí teve uma influência na questão da criação do Instituto. E agora não poderíamos deixar de atribuir os méritos disso à própria visão da equipe do Volnei Morastoni que tinha visão social, mais popular, mais de vida de comunidade, né. Em que achava importante você preparar para o governo, que era um anseio, uma proposta que vinha da base mesmo e que o Instituto então poderia dar esse respaldo, mesmo como um laboratório de pesquisa, um centro de pesquisa onde as pessoas poderiam estar propondo independente de estarem, terem um compromisso ou estarem vinculados a uma sigla, porque é muito comum aqui na cidade, penso em todos os lugares que existem muitos cidadãos que gostariam de estar contribuindo para as políticas

públicas, mas não se aproximam por conta dessa questão de vínculo partidário que muitas pessoas gostam da política, mas não gostam da política partidária. Então o Instituto tinha essa percepção também; que muitos gostariam de estar lá contribuindo, mas não queriam dizer assim: ‘Eu sou PT’; ‘Eu sou PMDB’; ‘eu sou, né’. Não queriam ter uma sigla, eles queriam estar contribuindo quanto profissionais, quanto técnicos, quanto conhecedores dessa realidade. Então isso, tinha assim, essa visão na definição do Instituto Cidade Saudável.

Entrevistador - Quem foram as principais pessoas que construíram, que iniciaram o Instituto?

Entrevistado – O grande idealizador foi o próprio Volnei Morastoni. Ele, na época, contou com apoio muito forte do abnegado, que até hoje continua lutando pelo Instituto, que é o doutor Marco Gisotri, um homeopata da cidade, uma pessoa com uma vivência social muito grande; é um grande humanista, né. Na mesma linha, ele contou com Telmo Mezzadri, professor universitário; Amauri Moraes, também professor universitário e tinha uma ligação com o serviço público também; Ilidia Tridapalli, que é uma advogada ligada à causa, e assim tantas outras pessoas que já tinham uma expressão na sociedade acabaram se aproximando, né. Célio Furtado, por exemplo, que era professor universitário também, tinha uma simpatia por esse trabalho. Paulo Ternes e outros assim que não me recordo, né. Mas praticamente essas figuras eram mais basiladas da idéia do Instituto.

Entrevistador – Como ele foi dividido? Quem tocava o Instituto? Quem dava as linhas? Como surgiram os projetos de políticas públicas dentro do Instituto?

Entrevistado – A criação do Instituto, além de sua parte conceitual, teve sua parte burocrática e legal, né, que era uma diretoria que criaram um estatuto e a definição do próprio espaço para que o povo pudesse estar se reunindo. Então isso aconteceu, na realidade, sob a coordenação do Volnei Morastoni, juntamente com o Osmar que está falando com vocês neste momento, Marco Giostri, Telmo, Célio Furtado, Amauri, né, e outros que estavam contribuindo na época. Então mais ou menos com essas pessoas foi feita a organização. E o próprio Volnei já tinha na sua mente que o Instituto deveria abordar, é, temas de política pública de acordo com a realidade, que já é assim que toda a cidade, que toda a sociedade já tem a sua estrutura pré-definida, né. Então sobre o sistema, criar várias ações. Aí se começou a pensar que você podia criar um grupo que pensava agricultura, pecuária e pesca; outra pessoa que cuidava da questão da comunicação; outra pessoa pensando cultura; outro grupo pensando desenvolvimento

econômico; outro, desenvolvimento social; outro, educação; outro, esporte e lazer; outro, meio ambiente; outro, modo de governo; um outro pensando planejamento urbano; um outro pensando porto que é um elemento forte dentro da nossa economia, né, que então mais ou menos foram essas linhas que foram definidas que o Instituto deveria estar pensando. E assim foi aceito, que foi definido estes grupos que nós chamávamos de grupos temáticos. E se divulgou isto através de reuniões e meios de comunicação e estabelecemos reuniões semanais, né, onde determinado dia da semana ou determinado dia do mês cada grupo desses tinha um determinado dia para as reuniões. Então estas reuniões ocorriam na sede do próprio Instituto num primeiro momento, onde as pessoas discutiam, aprofundavam um tema, muitas vezes traziam pessoas renomadas para discursas sobre sua experiência, sobre essas áreas e após um período de maturação que as pessoas se sentiam preparadas, né, bastante envolvida com o tema, era feito um estudo de campo. Então você começava reunir com lideranças da comunidade pelos bairros, onde você ia verificar qual era o anseio, quais eram os problemas, basicamente fazendo um censo da situação que se encontrava a cidade, qual era o anseio da população. Concluídos esses trabalhos, o grupo retornava e escrevia, sim, aquilo de deveria ser uma proposta para fazer parte do plano de governo. Então basicamente, era essa a rotina que basicamente todos os grupos trabalharam essa metodologia de trabalho. Foi em torno disso. Então isso envolvia reunião em paróquias, associação de moradores, às vezes numa residência de uma pessoa que tinha um trabalho social, às vezes só residência de pessoas mesmo, para discutir; então foi um período bastante envolvente, de muito trabalho pra se poder buscar idéias e dar até validade da consistência naquela forma de pensar que se pretendia na construção do plano de governo.

Entrevistador – Dessas áreas citadas, em qual o senhor se envolveu mais? Que o senhor estava na frente?

Entrevistado – É, eu, como tinha uma missão, meia assim, desde cuidar de abrir e fechar a porta do Instituto, cuidar da parte de finanças do Instituto, no fundo também cuidar na articulação desses grupos, eu estive basicamente presente em quase todos, não é, mas me recordo de ter uma presença muito grande na agricultura, pecuária e pesca, junto ao pessoal do desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, da educação, do esporte e lazer, é do porto, inclusive estive bastante envolvido, segurança também, então eu tive uma participação bastante eclética, na construção desse plano, né. Até pela minha própria experiência dentro da própria sociedade, isto não era nada estranho pra mim esse trabalho. Foi uma experiência a mais, mas não era estranho na minha vivência quanto cidadão.

Entrevistador – E nesses trabalhos o que o senhor percebia? Quando se juntava os grupos, os grupos do Instituto com os grupos de interesse, tipo a agricultura, o que vocês sentiam? O que era premente? O que o pessoal pedia mais nessa parte de políticas públicas? Por exemplo, na área de agricultura, quando vocês iam ao encontro deles, o que eles pediam mais?

Entrevistado – É Arildo, eu aprendi algumas coisas nesses trabalhos. Porque, muitas vezes, nós, em gabinetes ou na condição de tecnocratas nós queremos pensar com a cabeça dos outros e imaginar o que os outros almejam, né. E isso na realidade pude constatar que é um grande engano que se vive quando você não vai de fato à fonte para saber as reais necessidades. Um exemplo concreto que eu tive pela própria vivência de ter uma origem na agricultura, eu achei que a gente tinha pensado quanto grupo que estava pensando dentro do próprio instituto tudo aquilo que poderia ser uma necessidade do pessoal da área rural e preparamos toda a nossa pauta, todo o nosso pensar em torno disso. Nos precavemos em buscar toda as informações tecnológicas existentes necessárias e agendamos uma reunião numa comunidade do interior da cidade aqui de Itajaí para, de fato, afinar esse nosso pensar e verificar se era coerente com aquilo que era anseio da comunidade rural. Tivemos uma surpresa, embora isso também fizesse parte da vida deles; mas o grande anseio daquela comunidade rural era ter os **equipamentos da zona urbana** agregados a eles. Me lembro muito bem que uma dessas reuniões, quando a gente imaginava que ia discutir sementes genéticas, equipamentos, tecnologia, o grande anseio da comunidade era que tivesse uma **linha telefônica**, e isso fez com que, principalmente eu, passasse a ter, daquele dia em diante, uma visão totalmente diferente das coisas. Porque nós às vezes imaginamos que só porque uma comunidade é agrícola não pode ter acesso àqueles equipamentos urbanos e achamos que é agrícola, tem que se conformar com aquela condição de carroça, cavalo, pá, enxada né. E, de fato, eu enxerguei, naquele dia, que ver dessa forma é um equívoco, porque lá vivem pessoas também e essas pessoas têm necessidades também iguais aquelas que vivem na cidade. Elas querem ter acesso às inovações, informática, televisão, aos meios de comunicação e todos esses equipamentos que o ser humano desfruta no processo evolutivo, né. Então achar que quem está na zona rural deve pensar somente naquela sua condição, produção de coisas focadas na agricultura e agropecuária, é um engano. Já pra quem quer fazer um bom trabalho ou quer pensar o ser humano como algo, como centro de um governo, né.

Entrevistador – Uma outra experiência que lhe chamou a atenção na área de educação, saúde?

Entrevistado – É eu não tenho como pontuar, né, mas, com certeza, o foco do povo é um pouco diferente daquilo que a gente pensa. Em alguns segmentos, por exemplo, eu vou citar o caso típico da saúde. Aí já tem uma inversão de algumas situações. Está muito presente na cabeça das pessoas é a questão da saúde e que trata da doença, né. As pessoas querem ver tratar a doença e isso é uma constatação, é uma realidade, porque tudo mundo quer ver o problema da doença resolvido. E nós sabemos, pelo menos até enquanto trabalho que a gente estudava previamente antes de ir pra essas comunidades, de que a doença é fruto de alguma coisa, né. Geralmente tem uma causa e se eu ficar tratando a doença eu nunca vou resolver o problema da saúde, porque eu tenho que ir lá e verificar na comunidade o que esta causando a doença né. Então agente percebia que a comunidade ela tem foco muito nisso na questão de tratar a doença. E pela própria forma como as políticas públicas são difundidas e diria ai um conjunto de questão, o que importa pro cidadão hoje é que ele quer ter o exame, ele quer fazer o exame de alta complexidade e coisa parecida né. Então o foco das pessoas é nessa direção que é um problema sério na área da saúde. Que todo mundo quer ir num consultório, quer sair com uma receita, quer sair com um medicamento, que isso não significa tratar de saúde, né, isso aí tratar da doença. Tratar da saúde exige um pensar maior, exige você pensar o que naquela comunidade está fazendo com que as pessoas estejam doente, né. E muitas vezes você encontra isso pelas questões ambientais. Por exemplo, a gente, em algumas comunidades que a gente visitou, observava que o número de animais soltos, cães e coisas parecidas, eles eram um fator complicador da relação da saúde daquela comunidade. No mesmo sentido, muitos esgotos a céu aberto . A gente tinha aqui na cidade de Itajaí, por exemplo, esse... Itajaí-Mirim que era um rio que se encontrava totalmente assoreado há muitos anos e que não tinha mais uma circulação da água por aí naquele leito do rio. Então ele mantinha um volume muito grande de água em estado de putrefação. E aquilo ali era uma fonte geradora de doença, né. E isso era uma coisa que a gente constatava, mas não era essa a sensibilidade que a comunidade tinha. Havia uma inversão, porque era uma questão de ver. A comunidade estava tão acostumada a ver a coisa pelo tratamento da doença e não conseguia ver que o ambiente era o causador disso tudo. Então nós também nesse trabalho além de... de ter estas constatações, a gente tentava mostrar pra comunidade isso: que o meio ambiente é um fator determinante na saúde das pessoas e que não adianta eu só cuidar da doença; eu tenho que cuidar na realidade do meio ambiente para que as pessoas possam ter saúde. Tanto é que isso depois desencadeou uma proposta pública onde o governo assumiu toda a drenagem deste rio para que ele viesse a ter novamente uma circulação de água e pudesse evitar aquilo que estava sendo causado pela

água parada, né. Então você tem esses problemas todos que você consegue constatar. Um núcleo de zoonose, isso também foi muito constatado na política pública da saúde constatou com a vacinação dos cães, foi investido no canil para conter, porque havia vários problemas decorrentes desses animais. Então eu diria que isso deu um pensar muito grande, né. E aí várias coisas foram se observando, que é o ser humano às vezes precisa ser acolhido e não medicado, que as pessoas querem ser ouvidas e às vezes a saúde ela acolhe muito dessas pessoas e então a gente tinha que fazer uma modificação na forma de abordar as pessoas, né. Porque o povo tava muito acostumado em chegar, o paciente, ele fazia a consulta, dava o remédio e tudo bem e às vezes o que a pessoa precisava não era bem do remédio; ele precisava ser acolhido, ser atendido, ser orientado; então a própria saúde com base nesse trabalho. O que agente foi apresentando de proposta pública foi também que fosse trabalhado muito a questão do acolhimento das pessoas dentro da rede, né, e como fazer isso.

Entrevistador – Na área de educação?

Entrevistado – Na área de educação é... a gente pode dizer que a cidade de Itajaí tinha um bom programa educacional; ela sempre teve, foi a uma grande felicidade neste aspecto. Mas dentro do pensar da educação, a gente constatou de que a escola quanto equipamento público ela deveria ser melhor utilizada, que a escola tinha que se abrir para a comunidade. Não se poderia ter uma escola onde chegava aos finais de semana ela fechava as portas e a comunidade passava por longe dele, né. Então se discutiu muito essa questão de você abrir a escola para a comunidade, de você trazer novamente a comunidade para dentro da escola. Até porque, com o passar do tempo, começou a ter um distanciamento da escola *versus* comunidades. Você achava que era obrigação do governo dar educação, então você não se envolvia, né, com o processo educativo. Por sua vez, as pessoas que atuavam na escola iam lá, cumpriam o seu papel de educador e não tinham o envolvimento com a comunidade e isso é ruim, porque é preciso, num processo educativo, exista uma interação, né. Então surgiu, como proposta de governo, aquilo que depois foi inclusive implementado de criar a escola aberta. Te digo e até te confesso que durante a aplicação desse projeto, houve umas distorções, porque escola aberta não é simplesmente você abrir a porta também e nem é local para você fazer shows, você dar comida. A escola aberta é muito mais do que isso. Então durante a aplicação do programa, houve algumas falhas, porque os pensadores do programa não estavam atuando na execução dele. Na realidade, quando nós pensamos e planejamos a escola aberta, a gente tinha uma concepção; depois quem aplicou e executou a escola aberta ela, na

realidade, não estava tão inserido naquilo que a gente tinha discutido e ela acabou tendo alguns rumos um pouquinho diferentes do pensar. Mas eu acho que enquanto iniciativa, ela criou uma forma de ver o quanto pode ser útil, o quanto pode ser utilizado, otimizado aquele recurso existente já na comunidade. Porque muitas vezes a gente se limita a ver aqueles espaços com uma única finalidade e quando você vê o quanto pode ser otimizado, então cria, né, as condições. Acho, né, neste aspecto já serviu bastante esse período que se trabalhou esse conceito de escola aberta na cidade de Itajaí na questão de educação.

Entrevistador – E a questão Porto?

Entrevistado – É... a questão porto, ela é uma questão forte dentro da cidade de Itajaí, né. É... tem vários desdobramentos. Primeiro, quando a gente estava pensando questão porto para a cidade de Itajaí, gente já tinha algumas situações criadas, né, em épocas passadas, e que elas já não tinham mais como ser revistas. Mas a gente começou a pensar porto dentro daquilo que era possível pensar. E a primeira questão era associar porto como uma coisa importante, necessária para a cidade, porque não podemos desprezar essa importância do porto para a cidade, mas que associar isso à condição de vida das pessoas. Então a cidade não tinha um plano diretor que definisse com clareza por onde poderia passar os caminhões, onde poderia se criar depósito de contêiner, até onde podia-se ir com esses depósitos de contêineres. E neste sentido se pensou então que a gente deveria criar um plano diretor definindo o zoneamento, onde os caminhão são importante, o porto é importante, mas cada um deve ocupar o seu espaço. A gente vivia, naqueles anos, momentos bem críticos, que era meio comum ter pessoas morrendo esmagadas debaixo de contêiner e coisas parecidas pelo volume de caminhão que trafegava dentro da cidade. Então se propôs que deveria se criar uma linha de acesso ao porto exclusivo, onde os caminhões que servem de carga e descarga do porto não trafegassem pelas vias onde são usadas pela cidade pelo seu tráfego normal. E também foi definido o zoneamento onde daquela data em diante não seria mais permitido qualquer construção para colher contêiner de zonas residenciais, onde tinha habitação. Então isso foi apresentado como proposta e que criar também um mecanismo para incentivar aquelas empresas que estivessem instaladas em zona residenciais ou meio de dentro da própria cidade para que elas com o tempo pudessem ir transferindo seus investimentos pras áreas que seriam definidas num plano diretor como ponto ideal para esse tipo de atividade. Isso uma boa parte disso foi iniciado neste governo como uma proposta ainda não concluído, mas pelo menos as diretrizes, as bases disso, e foi compreendido tudo pela sociedade. Houve o engajamento

nesse sentido, né. E as coisas tiveram uma fluidez bastante normal. Com eu disse, o porto tinha umas certas complexidades, tinha umas coisas que fugiam do controle desse grupo que pensava porto que eram ações já decorrentes de algumas medidas tomadas anteriormente. É o porto de Itajaí que historicamente quem tem o domínio da autoridade portuária; por sua vez, perdeu uma grande oportunidade nos anos que antecederam a este governo de ter observado que, no outro lado do rio, tinha um grande potencial também para fazer uma área portuária. E esse fato de não ter sido olhado pelos administradores do porto de Itajaí permitiu com que a iniciativa privada viesse se instalar no outro lado e isso acabou gerando uma concorrência com o próprio porto de Itajaí onde aquele volume de operações que eram realizados pela cidade de Itajaí passou a ser dividido com a cidade de Navegantes. Então isso foi um fator que veio trazer um enfraquecimento para o porto de Itajaí em decorrência de uma situação não prevista ao longo dos anos de sua existência. É lógico que é louvável que a iniciativa privada esteja presente e que o porto de Itajaí tenha a sua importância, mas isso poderia ter sido absorvido pela economia de Itajaí tranquilamente. Então isso acabou trazendo um certo enfraquecimento. E hoje a cidade vive esse dilema, né, até porque o porto de Itajaí está vinculado a uma situação da qual ele tem que se subordinar quanto à utilização de mão-de-obra e o porto de Navegantes por ter nascido da iniciativa privada entende que não precisa estar subordinado. E esse fator tem implicação diretamente na questão custo nos serviços oferecidos; é, então, por exemplo, o porto de Navegantes, ele consegue oferecer o seu custo num preço menor devido à forma como ele administra e gerencia os seus custos com mão-de-obra e equipamentos. Já o porto de Itajaí, ele tá fazendo grandes investimentos até para se tornar bem mais competitivo, mas ele tem um problema que ele tem uma vinculação na estrutura antiga da entidade portuária em que a mão-de-obra acaba pesando no seu custo final. Então esse é um problema que continua para as administrações futuras resolver. É, existe também a questão de que o projeto foi feito desta via exclusiva, desse acesso ao porto, uma parte dele quase que acabada, mas existem ainda algumas ações para que sejam feitas para que, de fato, se ponha um fim nessa questão de o porto esteja atrapalhando a vida das pessoas, né, dentro da cidade. Existe, ainda, toda uma área que tem que ser desapropriada, para que essa área venha se incorporar a essa via de acesso e de fato ali o porto possa existir de acordo com sua importância, mas sem intervir na vida das pessoas que vivem na cidade. Então tem muitas coisas para serem feitas para que isso tudo possa se concretizar.

Entrevistador – Projetos de políticas públicas na área social.

Entrevistado – A área social aqui em Itajaí, ele é, eu diria assim, ela é até complexa hoje em dia, porque é o poder público, ele tem as suas ações, mas muitas delas são desenvolvidas por entidades privadas que, através de convênios, acabam desenvolvendo este trabalho. Durante o nosso pensar no instituto quanto instituto, depois de muitos estudos, era nossa proposta que o município viesse a ter um cadastro único de toda sua situação social pra evitar o que acontece hoje, onde a mesma família acaba sendo atendidas por três, quatro entidades. Infelizmente, isso não aconteceu como se tinha planejado, mas houve uma implementação do cartão cidadão, onde a pessoa ficou de carregar um sacolão nas costas e pode ter um crédito onde ela viesse administrar isso de forma talvez mais humana esse recursos para subsistência de sua família. Se implementou muita coisa com relação de levar para as comunidades; isso era um programa que tinha uma ligação também com a saúde, é, formas de ação do tipo... ta eu vou misturar se eu for falar agora, vou misturar com saúde.

Entrevistador – Houve políticas públicas do Governo Belini que vocês absorveram no projeto ou nessa agenda que estava se formando para um futuro governo, para as próximas eleições? Caso o Volnei ganhasse, vocês iam dar continuidade a esses projetos?

Entrevistado – É tudo sabe que a gente não tinha muita clareza das políticas públicas existentes do governo anterior. Era muito visível o assistencialismo; então não se via isso como uma política pública. Então eu não consigo fazer assim um gancho, né, com aquilo que existia, com aquilo que nós entendia que era ideal. Eu acho que nós pensamos propostas novas que foram implantadas no governo. Eu acho que não tinham grande vínculo não. Eu sei que nós investimos muito na questão de criar, é, um trabalho de educação, emprego e renda, onde como fruto desse pensar foi criado uma escola de governo que ela tinha como foco investir na capacitação das pessoas como uma forma de favorecer a colocação no mercado de trabalho. Isso era uma coisa que não existia no governo anterior, foi bastante investido nesse sentido nesse governo. Se tentou criar uma forma de que a cidade tendo uma certa tradição pesqueira, um dos primeiros portos pesqueiros da cidade, se constatava que a cidade não era muito usual em consumir o peixe, porque o peixe de certa forma estava distante da realidade da população. E como sendo uma alimentação importante na vida das pessoas, se criou um programa – Peixe nos Bairros – onde tinha um caminhão, onde que semanalmente tinha determinados pontos nos bairros da cidade onde levava esse peixe direto do produtor ao consumidor, possibilitando assim às pessoas de consumir uma alimentação sadia a um preço mais acessível. Isso foi um pensar que se concretizou depois nas políticas públicas de

governo. A questão cultural também foi muito forte no nosso governo. É, eu acho que ficou uma marca muito grande das realizações que se conseguiu fazer. Era uma proposta muito forte, porque durante a discussão do nosso plano, a gente sabia que dentro dessas políticas públicas, a questão cultural poderia ser um fator importante. Porque o que assinalava enquanto diagnóstico presente na cidade de Itajaí. A gente tinha uma situação que o índice de criminalidade, de tráfico e coisa dessa natureza era bastante grande dentro das cidades. E aí a gente tinha algumas opções de políticas públicas, né. Ou você só constrói cadeias para prender todo mundo e ali você estaria só tratando das conseqüências, né, ou você tenta usar mecanismos de atuar nas causas. Então ficou evidente pra nós que a falta de oportunidade e de ocupação para a juventude em geral ela se fazia presente. Então entendeu-se que pelas diversas atividades cultural, isso poderia criar para cidade uma terapia ocupacional. Aquele tempo ocioso e por muitas vezes desperdiçado que poderia ser usado para o mal as pessoas poderiam ta oportunizando ele ocupando com coisas mais úteis, né. Então os diversos programas implementado na área da cultura, eu acho que foram muito importantes na construção da sociedade. É, tem coisas que você não consegue medir a curto prazo, mas eu acho que é possível perceber que isso teve no resultado final uma contribuição muito grande. As pessoa passaram a ter outros hábitos, outras formas de ocupar o seu tempo ocioso, assim mesmo como a política de levar os esportes para as comunidades. Então toda a fundação de esporte deixou de ter o foco no esporte de rendimento que se chama, né, e ela passou a ter o foco no esporte comunitário. Então todo o nosso investimento passou a fazer isso, né, fazer com que as comunidades assumissem lá seus campinhos, foram restaurados, implementados competições, incentivos, foram criados varias ações neste sentido, possibilitando assim muitos equipamentos públicos focados para que as pessoas tivessem para onde ir, onde desfrutar. É tanto que umas das marcas desse governo foi o numero de praças públicas restauradas ou até feitas novas, né. Pra quem tinha como concepção inicial, pensar numa cidade saudável, então uma cidade saudável tem que pensar que os espaços públicos têm que existir para as pessoas que vivem na cidade. E aí, além do pensar, foram executadas de fato muitas praças que hoje você olha que pode dizer que é motivo de orgulho. Pontos onde muitos vezes eram usados com outras finalidades de prostituição e drogas, hoje lá tem uma quadra bem iluminada, bem preparada para a prática do esporte. Então houve um investimento muito forte nessas questões. A cidade chegou até ser pioneira com o surf noturno, né, que como é também uma cidade praiana é um público que não se pode desprezar e se criou toda uma estrutura para que a cidade pudesse desenvolver seu surf noturno, né. Então eu acho que essa políticas a gente não colhe os resultados imediatos, são políticas de longo prazo, mas tudo é um indicativo que

foram positiva. Nessas praças da cidade, foram implementados muitos parquinhos também. E isso é uma coisa que até surpreende a gente. Eu mesmo, por exemplo, tinha uma dúvida se era correto você, em determinados pontos, instalar um parquinho, né. E quanto se pensou em instalar um na igreja da matriz, perto do hospital Pequeno Anjo, um parquinho de diversões, eu fiquei bastante receoso quando se tinha essa pretensão em fazer isso ali. Porque eu imaginava: ‘Puxa você vai agredir um espaço meio nobre com um parquinho, né, e depois teve uma surpresa agradável por ter passado ali diversas vezes e ver o volume de crianças brincando naqueles espaços, né. Então muitas vezes certas coisas não acontecem porque não são oportunizadas, né. Então quando eu olho ali... toda a vez que passo em frente à matriz e vejo as crianças brincando, mais uma vez percebo que a gente às vezes não tem dimensão de certas necessidades ou realidades, né. Pode aparecer uma coisa simples e tudo mais o simples fato de ter aquele equipamento, o pai sair de seu apartamento, de sair de suas casas e levar seu filho pra brincar ta ajudando na construção de um ser humano que você daqui alguns, muitos anos, vai saber o efeito positivo daquilo; ele não é imediato, mas certamente vai ficar na memória dessas crianças e desses pais que, é, tinham aquele equipamentos e aquele tempo era propiciado com equipamento público, né, para diversão, para educação de seus filhos. Então essas coisas assim são bastante marcante nesse trabalho.

Entrevistador – O que o senhor percebia da comunidade quando levavam as propostas antes de elas serem encaminhadas pra agenda?

Entrevistado – Pela história de construção da sociedade, a gente enfrentava algumas dificuldades. Por exemplo: mesmo que o Instituto era um ente neutro de uma situação política partidária, naquele momento ele representava quer ele quer não uma tendência política, né. E a comunidade esta tão desgastada com promessas vazias que você tem dificuldade de fazer ela entender novamente em se sentir parte de um processo. Então o fato de você conquistar a comunidade para estar pensando a cidade é uma atividade difícil. Diria até que esta foi a atividade mais difícil que a gente encontrou pra fazer, porque, ao longo de muitos anos, e isto me parece até meio secular, ouviram muitas promessas e sempre promessas de coisas prontas. Então o próprio assistencialismo existente na sociedade, o próprio paternalismo viciou a comunidade a um determinado comportamento. Então você trazer a comunidade para um pensar e você comprometer ela com aquele pensamento é algo muito difícil. No primeiro momento, as pessoas penam: O que vocês vão me dar, né? O que eu vou ganhar com isso, né. Então isso a gente encontrava muito. Então primeiro a gente tinha que vencer esta barreira de

que não era nossa proposta estar dando nada pra ninguém, né. A gente era simplesmente um meio de que algumas determinadas angústias existentes naquela sociedade, naquele meio, naquele bairro, naquela comunidade, naquela associação de moradores pudesse ser expressado numa política pública e que não tenha sido feita simplesmente pelo José ou João; ela de fato tivesse feito pública para que todos pudessem ser beneficiados, né. Porque isso me parece que já está na cabeça das pessoas. O negócio é resolver o problema do meu buraco, da minha vala, do meu esgoto, da minha calçada, né. É, isso até poderia entrar no contraponto, mas, pra nós que pensávamos política pública, a gente não podia se conformar com isso, a gente tinha a coisa macro, né. Então nós encontramos muita dificuldade neste sentido. E isso é um mal da sociedade, porque a ausência desse pensar coletivo das pessoas da sociedade, ele favorece esses governos assistencialistas. Porque às vezes todo mundo só pensa no seu individual, né. E isso não é bom pra uma sociedade; a sociedade precisa que as pessoas tenham o desprendimento em pensar para o outro também não só para si. Plantar é necessário, não importa se você vai colher ou não e as pessoas querem só as vezes ver aquilo que vai lhe favorecer. Então a gente enfrentou muitas dificuldades nesse sentido. Então a gente primeiro teve que fazer um trabalho de deixar claro para as pessoas que, em nenhum momento, era proposta do Instituto dar alguma coisa para alguém ou fazer uma promessa pra alguém. A gente tava de fato levantando situações concretas para transformar isso em propostas para um governo que depois poderia estar executando. Mas nada de ir lá e prometer para alguém que fosse fazer isso ou aquilo de forma direcionada para o indivíduo, né, mas, sim, sempre pensando na coletividade. Então isso é um problema que você enfrenta sempre nesse meio que você vai discutir.

Entrevistador – Certamente nessas idas e vindas propostas, sugestões e idéias vinham aos montes. Como eram recicladas essas propostas, sugestões e idéias?

Entrevistado – Cada grupo dessa que a gente criou para os estudos, né, a gente tentou buscar na sociedade pessoas de fato que eram da área, né. Pessoas que viviam a cultura, pessoas que viviam a saúde, pessoas que viviam educação, pessoas que viviam esporte; então a gente sempre tinha nesse grupo um elemento técnico. Então quando ia-se pra campo, quando nós chegávamos pra ir pra campo nas comunidades, aquele grupo que tinha aquele tema, ele tinha pré-tabulado aquilo que ele deveria estar captando de informação para não trazer um volume de informação que não pudesse ser processada. E também ele era interdisciplinar; não significava que eu ia discutir o assunto da saúde e que não podia estar captando informações

que fossem aplicadas na educação, que inclusive esse era um conceito do nosso governo que era de ter essa interdisciplinaridade nas ações, né. Porque embora você divide o pensar dessa forma, mas a vida não é tão divisível, né. Porque todo o ser humano tem necessidade tanto na educação, na cultura, da saúde, na segurança, ele é um conjunto, né. Então se eu quero pensar a pessoa tão dividida, eu acabo não sendo tão eficiente. Você só divide para melhorar o seu foco de ação, mas não pode esquecer dessa relação do conjunto. Então isso era feito dessa maneira, as pessoas já iam com essa, com esse conceito pré-tabulado e numa fala das pessoas que estavam nessas reuniões, a gente já ia levando, preparava um questionário de como ia se conduzindo essa fala para que as pessoas pudessem vir fazendo suas manifestações, mas já dirigidas pra não ficar uma conversa sem objetivo, né. E na medida que se ia esgotando esse questionamento se fazia a revista das principais propostas, se retornava ao Instituto e se tabulava aqueles pontos que eram relevantes; aquilo que era de outra temática a gente passava para a outra temática e assim a gente foi organizando todas as propostas, porque, às vezes, numa reunião da saúde, você vinha com vários pontos que não eram da saúde, mas serviam muito bem para o esporte, para o lazer, para o econômico, para meio ambiente; então a gente assim usava esse dinâmica pra fazer o trabalho.

ENTREVISTADO E-2

Itajaí, 19 de dezembro de 2008.

Entrevistador - Como e por que surgiu o Instituto Cidade Saudável?

Entrevistado – A idéia do Instituto Cidade Saudável foi feita por mim, logo depois da derrota das eleições de 2000... é i... eu apresentei esta idéia ao Volnei baseado na experiência de Ponta Grossa, que lá também criou um Instituto chamado Cidade Viva, se não me engano, e esse Instituto trabalhou os quatro anos e ajudou muito na eleição do prefeito em 2000, na época também do PT o PECK em Ponta Grossa, no Paraná. Então foi através de amigos de lá que me mandaram os estatutos e conversamos pessoalmente também e apresentei a idéia pro Volnei. E esse Instituto ficou um pouco mais de ano, aí assim sendo pensado, conversando com um, conversando com outro; então ele surgiu, na verdade, como uma forma para se preparar para ganhar as eleições em 2004 que realmente elegeu o Volnei. Esse era a intenção política que havia. E como ao terminar as eleições em 2000 ficou a sensação de que se nós tivéssemos, nós PT, tivéssemos nos aliado ao PMDB, nós teríamos ganho as eleições e o PMDB ficou com a mesma impressão; havia a necessidade de nós nos aproximarmos, então como o PT partido e o PMDB partido tem dificuldades, o Instituto costurou essa aliança aos poucos. Então começaram no início os setores que não concordaram com a aliança, tanto do PT como do PMDB, criticaram um monte o instituto. Ao contrário, os que apoiavam começaram a trabalhar. E o trabalho visava basicamente encontrar pessoas, né. E nós fomos atrás de pessoas e começamos um trabalho de sedução das pessoas de centro esquerda que poderiam estar, que poderiam estar neste arco de aliança. Depois, aos pouquinhos, as pessoas também que tavam, todas as demais pessoas que não estavam na estrutura do governo atual no governo do prefeito da época. Então a turma de oposição centro esquerda. Então esse foi o grande motivo. Então ele foi o Instituto foi um ponto importante, claro não foi o único, mas ele foi importante para ir trabalhando as bases. As bases dos dois partidos, principalmente outros também, mas principalmente esses dois partidos e aos pouquinhos fomos nos entendendo, entendendo em propostas mínimas e isso foi importante para a consolidação da aliança.

Entrevistador – Qual é o fundamento dele, qual a idéia macro do Instituto?

Entrevistado – Ele, na verdade, não tem teoria; ele tem prática; a prática era ganhar a eleição. Essa era na verdade. Na verdade, o que havia, e isso não está escrito em lugar nenhum nos estatutos do Instituto, mas o nosso objetivo era ganhar as eleições. O nome Cidade Saudável ele decorre daí, sim, de um, um uma corrente de pensamento, que é uma corrente de pensamento dentro da saúde pública das chamadas Cidades Saudáveis que é um movimento de cidades européias e cidades canadenses. Que baseados no seguinte conceito: se você quiser melhorar a saúde do seu povo, não basta construir; não adianta construir hospital, construir aparelhos de tomografia; não, o que mais impacta na melhoria na condição de saúde de uma cidade das pessoas que moram numa cidade é essa cidade apresentar condições para que a vida seja mais saudável, ou seja, trabalhar mais as determinantes que causam as doenças do que propriamente nas conseqüências. Então, desde pequenas ações, como aquele meio fio que ta torto e alguém pode passar ali e cair até políticas públicas que envolvam mais parques, mais áreas de cultura, mais esporte; então é esse tipo de idéia. Tinha uma quantidade enorme de literatura falando nisso e se chamavam movimentos cidades saudáveis que influenciou vários municípios nesses países ricos que eu falei e que chegou a vir também aqui pra América Latina. Até mesmo no Brasil teve algumas. Se chegou a ter um movimento, um encontro do movimento de Cidades Saudável com vários prefeitos que pensavam assim parecido. Então em cima essa concepção teórica surgiu o nome Cidades Saudáveis e que combinavam as bases que nós tentamos dar ao Instituto. A concepção teórica básica era esse discurso, um discurso onde nós tínhamos que criar uma cidade onde as pessoas pudessem viver melhor, mais felizes, que precisassem menos hospital, que fossem mais a parque, que precisassem menos de psiquiatra, de fluoxetina, antidepressivo, mais cultura. Essa era a concepção teórica do funcionamento do Instituto. Então nós trabalhávamos com esse tipo de situação. Então eu não sei se fui claro, havia uma questão teórica, né, mas o objetivo político era ganhar a eleição. Se você quiser melhorar a saúde do seu povo, não basta construir; não adianta construir hospital, construir aparelhos de tomografia; não, o que mais impacta na melhoria na condição de saúde de uma cidade das pessoas que moram numa cidade é essa cidade apresentar condições para que a vida seja mais saudável, ou seja, trabalhar mais as determinantes que causam as doenças do que propriamente nas conseqüências

Entrevistador – Como vocês se organizaram internamente depois do Instituto estar montado? Como vocês se organizaram pra tocar o Instituto?

Entrevistado – Dividimos em grupos de trabalho. Havia o grupo da saúde, da educação da cultura e, em cada grupo desse, nós tentávamos trazer pra nós alguém que fosse dessa aliança

partidária PMDB – PT; se possível, em cada grupo, tivesse esses representante; também aos pouquinhos o pessoal do PDT foi participando. Então, por exemplo, o grupo, eu, eu estava encarregado de dois grupos, estava na organização de dois grupos: o grupo da saúde e o grupo da cultura. Então o grupo da cultura, é como é que eu comecei o trabalho; eu comecei ir atrás das pessoas da cidade; então, um determinado dia, conseguia reunir uma meia dúzia de músicos, um dois três quatro músicos, e que conversava com os músicos: ‘Olha, esse Instituto tem o objetivo de pensar a cidade, de desenvolver, apresentar propostas para os futuros candidatos pra área pública, pra área da cultura. O que vocês acham o que vocês gostariam de contribuir? Aí essas pessoas já davam alguma idéia. Algumas idéias que eram anotadas assim minimamente. É, depois disso, fazia propostas que quase sempre era aceita em fazer um encontro maior. ‘Então vamos fazer uma reunião entre os músicos?’ ‘Então vamos marcar’. Então esses dois, três, quatro, se encarregavam de elencar os nomes. Uns ficavam responsáveis pra convidar um grupo de pessoas, outro, outros, de maneira que, aos pouquinhos, começamos a reunir as pessoas. Então tinha um dia lá que reuniam os músicos; outro, o pessoal do teatro; no outro, os coros aqui da cidade; e, então, aos pouquinhos, fomos fazendo reuniões, reuniões e cada reunião dessa nós trazíamos as pessoas para a sede do Instituto e conversamos com ela, né. Além de anotarmos as sugestões do grupo, as idéias principais serviria principalmente para mostrar às pessoas que o Volnei prefeito era uma boa. O Volnei prefeito tinha responsabilidade, sabia ouvir as pessoas, é, tinha propostas; era uma alternativa viável. Então nós tentávamos legitimar já antecipadamente aquilo que nós imaginávamos que ia ocorrer, que era a eleição do Volnei trazendo as pessoas de tal modo, que isso a gente observava quando chegou a eleição, ao contrário de outros anos onde as pessoas diziam ‘não, o Volnei não tem experiência, a idéia na cidade era assim... puxa tem tanta gente com o Volnei dando idéias, tanta gente, né, que poderia’. Então, assim, cada grupo tinha suas especificidade; o grupo da saúde já era bem mais organizado e assim por diante, conforme as pessoas tavam na frente de cada grupo, é... o ritmo era diferente de qualquer maneira, é, todos eles tinham a mesma estrutura que era reunir gente, reunir gente, reunir gente, né, e, se possível, a gente convidava pessoas pra fazer debates, né. Quase sempre a gente convidava alguém da cidade que a gente achava que entendia do assunto ou até alguém de fora. E convidávamos alguns debatedores; esses, sim, todos da cidade, pessoas formadoras de opinião, mesmo que não fossem muito ligadas ao PT ou ao PMDB, de forma que, ao pouquinhos, nós fomos construindo, não só uma proposta, mas nós fomos convencendo as pessoas que ali estava um grupo preparado para assumir o poder. Essa era a intenção, ali estava sendo preparado um grupo que ia assumir e fazer um bom governo.

Entrevistador – As propostas de políticas públicas elaboradas no projeto eram viáveis ou sua elaboração era somente de cunho político?

Entrevistado– Não, a gente pensava na viabilidade sim. Na verdade as propostas já tinham uma, uma, já partiam de alguma coisa, partiam das idéias das campanhas anteriores do PT e do PMDB, é, por exemplo: na área de saúde, por exemplo, o PT, até 2000, insistia, por exemplo, que a solução para o hospital Marieta era retomar o prédio público, é estatizar o Marieta, tomar conta o poder público e tocar o Marieta. O PMDB tinha uma proposta diferente. Tinha proposta de deixar o hospital Marieta sendo administrado pela atual Congregação Filantrópica Religiosa, né, e ajudar esse hospital a ser viável pra melhor. Então o PMDB e o PT tiveram que se entender, por exemplo, nessa questão, uma mais esquerda, outra mais moderada, né. Então, de modo geral, a maioria dos debates havia um entendimento, por exemplo, nesse do hospital venceu a tese do PMDB; noutras, né, através do convencimento. Então, já haviam sido trazido à tona essa propostas anteriores. Mas durante o Instituto Cidade Saudável, a gente já estava também com informações de dados sobre o orçamento, se haveria ou não dinheiro pra tal, né, de forma que as propostas que foram colocadas, elas eram todas viáveis politicamente e financeiramente. Claro que todas as propostas tinham no documento, no plano 13, no documento, num, num, na realidade, plano 13 foi dado na campanha; antes ele tinha outro nome – Plano de Governo ou Instituto Cidade Saudável – quase sempre começava com a primeira frase do capítulo; saúde, por exemplo, ou capítulo educação; ele começava com o sonho, com a percepção do futuro, como se imaginava o ideal da saúde, da educação, mesmo que isso era um movimento pra frente, né, mesmo que aquilo não fosse possível no momento; mas, depois, ele começava a demonstrar que, para atingir isso no futuro, o que esse governo em quatro anos pretende fazer... isso, isso, isso. Tanto, isso é que é verdade que, no ponto de vista das idéias práticas, a grande maioria das propostas foram implementadas, foram de fato implementadas, inclusive algumas até além do que nos imaginávamos. As que menos foram implementadas foram as propostas de cunho político. É, é, por exemplo, no capítulo da no relacionamento com a sociedade e aí não envolvia dinheiro; envolvia somente vontade política e organização política, a maneira de como ia se administrar, de forma mais participativa. Isso foi o que menos foi implementado. Se for olhar lá no plano 13, a maneira de como se relacionar com os conselhos locais de cada bairro, isso não foi colocado em prática e era o que não precisava de dinheiro, inclusive, e sustentava a idéia toda do processo participativo. As propostas mais técnicas da política

pública do que fazer como mudar estavam todas lá. Quando se falava em escola aberta, não havia escola aberta, mas sabia-se que isso era possível, que não era uma coisa impossível, né, até porque já tinha outras cidades que faziam isso. Quando se falava em estender os horários nos postos de saúde, sabia-se que isso era possível, que não era uma coisa tão complicada. Enfim, a questão da cultura nos bairros, tudo isso a gente sabia que eram coisas totalmente possíveis e realmente foram implementadas com rigor aí mesmo e também houveram algumas propostas de cunho pessoal obviamente. Quem escreveu colocou ali alguma coisa de cunho pessoal. Então as pessoas que escreveram esse documento que foi quem você entrevistou Osmar, Amauri, Eu, Telmo, acabamos provocando também algumas questões, alguns sonhos que tinha lá e o Volnei também, por exemplo. É nunca ninguém discutiu, nunca ninguém tinha proposto em iluminar a praia da Atalaia com surf noturno. Isso é idéia do Volnei que disse: ‘põe aí esse troço que eu quero fazer isso’ [...] eu pessoalmente na época pensei que isso aí não ia acontecer; iluminar uma praia de noite, isso é loucura; isso não vai ocorrer, pensei eu comigo e não falei pra ninguém. O Volnei quis, foi lá e fez. É, isso tem muito a ver essas algumas idéias assim. Mas a grande maioria, o grosso disso, foi feito em cima dessas discussões, até porque quem a gente trazia pra discutir com a a gente tava muito já, né, vamos dizer assim, tinha muita experiência de outras cidades, de outros municípios, né, fomos ver muito das experiências de Blumenau, municípios mais progressistas, trazemos várias pessoas de Blumenau, trouxemos várias pessoas de universidades de forma que a.... mas, enfim, as políticas públicas foram sendo organizadas dentro de bandeiras futuras, coisas utópicas, mas também muito dentro do claro.

Entrevistador – Algumas propostas do governo Belinni foram absorvidas dentro da proposta de vocês?

Entrevistado – Em várias partes do documento fiz assim a situação do momento e o que precisa fazer para avançar. Então em vários pontos desses documentos, reconhece-se alguns avanços; por exemplo, eu vou citar saúde que é a área que conheço. Reconhece-se que o começo da implantação do programa Saúde da Família era uma coisa legal, tava no caminho certo; então havia o reconhecimento que tava certo o governo. Agora tinha que fazer várias coisas, tinha que ampliar, tinha que mudar a forma de contratação; o pessoal não tinha férias, não tinha décimo terceiro, não tinha garantia trabalhista nenhuma. Estavam mau qualificados as equipes. Então em várias áreas se dizia assim: ‘não, temos que manter isso e melhorar’. O festival de música, ótimo. Só que temos que melhorar a lei ao incentivo à cultura, tem que melhorar, tem que sofrer algumas alterações; então o reconhecimento das coisas boas que

estavam ocorrendo com certeza, né. É, agora, assim, de propostas que estavam na campanha propriamente dito, aí eu acho porque o documento ficou pronto, que baseou a proposta de governo, ficou pronta bem antes das eleições. No processo eleitoral, surgiu muito embate e os prefeitos acabaram prometendo coisa que não tavam, por exemplo, o Volnei, algumas coisas que não tavam dentro do plano de governo. O Volnei prometeu botar, é, mais duas unidades de atendimento 24 horas na cidade de pronto atendimento. Isso não constava no plano de governo e nós achávamos que isso, inclusive, não era adequado. Não devia fazer isso, não tinha dinheiro pra fazer isso; mas ele prometeu. Então, ao longo da campanha, em função do acirramento do debate, surgiram outros compromissos além daquele que foi que já tava previamente colocado no plano de governo. O plano de governo saiu do Instituto e foi para os partidos; todos os partidos tiveram acesso ao documento, fizeram debate, mas praticamente não foi modificado. Praticamente ficou o mesmo, aquelas pessoas que tinham conteúdo para discutir esse documento já tinham feito essa discussão anteriormente dentro do Instituto.

Entrevistador – Vocês chegaram a ir até a população?

Entrevistado – Também fizemos isso, também; algumas reuniões em bairros, né, mas, na verdade, o documento ele foi feito... ele não é um documento popular, tá. Não fizemos isso. Nós fomos aos bairros, mas a intenção era o que... legitimar o Instituto, legitimar o foco que era ganhar as eleições. Mas não é um documento que vinha da bases; ele é um documento que vinha da elites, desses partidos que queriam ganhar a eleição. Quem influenciou que escolhia as pessoas que vinha trazer para fazer as... para influenciar as pessoa que estavam na platéia que iam escrever as coisas era eu Osmar, Volnei, Telmo; era a gente que escolhia. Então houve a participação de muita gente, né, mas não foi um plano de governo feito de baixo pra cima; não, isso não.

Entrevistador – O senhor lembra de algum momento que vocês foram aos bairros com propostas pré-definidas e chegando lá constataram que a realidade era outra ou que o pedido da população era outro.

Entrevistado – É, não, porque a gente procurava ir para ouvir as pessoas. E também todas as pessoas que participavam do Instituto tinham já uma tarimba política na história. Então recomenda-se que quando você quer fazer isso antes de uma eleição, você não vá com proposta pronta, você vai para ouvir as pessoas. Então, é, vamos ver uma que eu lembro o

bairro Fazenda, tinha lá várias pessoas no bairro Fazenda é, principalmente quem estava lá no bairro Fazenda na platéia eram militantes do PT e do PMDB que convidaram algumas outras pessoas que eram líderes na comunidade, pessoas que influenciavam na comunidade. Então era um convite aberto, mas nem tanto, porque não foi vinculado em massa, carro de som, ou vai de casa em casa, não foi feito um convite. E aí quais são os problemas do bairro? Os problemas do bairro é isso, pa -pa - pa. Como ta a saúde do bairro? Então como era um instituto que visava estudar a cidade, não um instituto que ia lá prometer. O Volnei não estava presente nas reuniões, não dava pra agendar. Era um grupo que colhia as informações, né, e é claro que a gente conversava sobre os assuntos e a gente dizia: Ó nós temos muitos estudos no sentido que aqui, por exemplo, devia ocorrer coisas da cultura, não sei o que que a cidade, então a gente ia colocando também já as propostas. Que a gente dizia: não, a gente ta ouvindo isso de um e de outro nos outros bairros nas outras coisas. Então as pessoas ficavam satisfeitas por contarem as coisas do seu bairro; também saíam satisfeitas porque viam que ali naquele grupo eram pessoas identificadas, ligadas à oposição, ligadas ao Volnei, mas que iam lá sem a irresponsabilidade de prometer nada, mas iam lá e diziam coisas que agradavam aquelas pessoas, né. Falar de coisas mais eficiente, mais humanos, mais participativo, enfim aquelas propostas... eram reuniões agradáveis, eram reuniões bacanas em que ambos os lados saíam satisfeitos. Mas o objetivo era ganhar as eleições.

Entrevistador – Independente de partidos políticos, quando se elabora políticas públicas, quem está em primeiro plano: o fator político ou a política pública ?

Entrevistado – É, eu faço parte da sociedade, né, todo mundo faz parte da sociedade. Então alguns anseios sociais, né, e aí quais que aparecem mais? Os dos setores organizados, né. Alguns anseios sociais pressionam efetivamente os candidatos, né. Por exemplo: nós todos toda a turma ligada à medicina alternativa tava com o Volnei e o Volnei foi extremamente pressionado: ‘nós queremos implantar homeopatia, acupuntura, um monte de coisa da medicina alternativa e nós vamos implantar, não é?’ E se o Volnei dissesse não, ele tava ferrado, entende, porque nós temos uma organização social importante. É, o PT tinha sua influência, né. Então os grupos sociais, né, influenciaram bastante, especialmente os grupos sociais que estavam descontentes com o governo Belini, que era o governo da época. Então, sem dúvida, isso ocorreu.. Agora eu também, o outro lado, o outro lado, é verdade. É que as políticas públicas foram, é, direcionadas ou que acabam sendo direcionadas pra agradar as pessoas com objetivo em ganhar as eleições. Também concordo, acho que as duas coisas. E

confesso que algumas coisas que foram propostas lá no Instituto e colocadas na cidade não avançaram porque não houve ressonância, reverberação na sociedade. Você quer ver uma coisa: porque não se avançou mais a política do empreendedorismo solidário da economia solidária; uma coisa extremamente interessante não avançou na cidade, apesar do prefeito ter investido dinheiro nisso, criou um centro de economia solidária, não aconteceu; é uma meia dúzia de empresas aqui na cidade que trabalham desse jeito. Debates, um monte de coisa, não houve grandes avanços. O movimento da consciência negra foi aberta caminho, espaço no governo, um monte, não avançou muito. Por quê? Porque o movimento social é fraco, entende, assim como o movimento do empreendedorismo solidário é fraco ainda. Porque a proposta do orçamento participativo não avançou mais no governo. Ela existe, mas foi uma das grandes decepções do governo, foi a forma como foi o orçamento participativo. Ta, foi porque não foi bem encaminhado, até pode ser, mas não avançou porque o povo não quis; o bem da verdade é essa: lá nos bairros as pessoas não se organizaram, não estavam suficientemente preparadas para pegar o orçamento participativo e fazer dele um instrumento de seu poder de empoderamento de si mesmo. Por quê? Porque Itajaí é uma cidade extremamente paternalista, as pessoas estão acostumadas a não pensar, a não se organizar; então muita coisa aconteceu de legal na cidade nesse governo e que não se avançou muito e pode desaparecer essas políticas públicas, porque não houve, é, suficientemente organização social pra isso. Então não basta o governante ou quem está no poder querer que aconteça tal coisa, né, às vezes não acontece. Às vezes, as pessoas não se organizam pra aquilo, pra correr atrás daquilo, né.

ENTREVISTADO E-3

Itajaí, 11 de novembro de 2008.

Entrevistador – Como surgiu o Instituto Cidade Saudável e por que do surgimento dele?

Entrevistado – Boa tarde pra ti, também. Bem, eu vou fazer algumas considerações assim que eu lembro. Não tenho assim todas as informações, embora haja um estatuto e a minha participação também não foi tão ativa, né. Então eu vou falar de coisas assim concretas que foram feitas. Surgiu antes desse último prefeito que estava na função de deputado na Assembléia Legislativa. Eu não lembro se ele exercia a função de presidente da assembléia, mas era deputado, né. Então um grupo partidário aliado ao deputado Volnei Morastoni incentivados por ele, né, porque a idéia inicial foi dele, resolveram instalar essa organização sem fins lucrativos, é claro, como toda ONG, e através de um estatuto de assembléias da primeira reunião colheram assinaturas com uma ata etc. etc. Divulgaram através de convite e assim instalou-se o instituto. É si, é, lermos o estatuto de algumas coisas, eu lembro, ele tem vários objetivos e ele inda tem vários objetivos. Um deles, é, era justamente, é, fazer, é, verificações assim, é, tipo estatísticas e mesmo se não tivesse exatamente estatísticas, mas conversar, dividir a cidade em territórios e conversar com as pessoas e ver da necessidade do que ela privavam, né, o que imaginavam como plano, programa de ação, né, para melhoria de sua qualidade de vida de modo geral. Esse, por exemplo, era um dos objetivos. Isso, de fato, aconteceu na época, foram feitos muitos levantamentos, foram visitados muitos bairros, e as pessoas que se associaram de maneira voluntária ao instituto criaram grupos temáticos de pesquisa de estudo e esses grupos então visitavam as comunidades dos bairros e tratavam de todos os assuntos do dia-a-dia, de problemas de escolas para sua crianças, enfim, como viviam, se tinham emprego, se não tinha, né, e isso baseado num roteiro, como se fosse uma pesquisa assim de campo. Aí foi colhendo subsídios, né, pra poder pensar uma espécie de um plano, um programa de governo que deveria servir de, e certamente serviria, para qualquer grupo que fosse administrar, governar, independente de sua bandeira partidária ou, enfim, né, se era ou não filiado ao partido. Mas é claro que como a idéia nasceu do deputado Volnei Morastoni, um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores, o grupo que se vinculou a ele, embora fosse assim, de modo geral, fosse eclético, né, mas a maioria das pessoas eram pessoas que vinham acompanhando o trabalho do deputado e ajudando muito tempo. Então

penso assim que o grande ponto positivo foi a divisão em grupos por temas; por exemplo, tinha o grupo que se identificava mais ou tinha mais conhecimento ou tinha feito algum trabalho em relação à saúde. Então fazia parte do grupo de saúde. E esse grupo se desenvolvia em ações, como eu relatei antes, quer dizer discutia mais ou menos o presente, o passado e o futuro da cidade sob o ponto de vista do aspecto da saúde, né, mas, além disso, procurava conversar com as pessoas e eu acho um avanço. Tem um grupo que constituía o tema, por exemplo, educação e cultura; outro que tratava sobre agricultura e pesca; enfim, eram vários grupos temáticos identificados com os assuntos. E talvez, eu não lembro se.. se já havia existido outro tipo de trabalho semelhante em Itajaí. Como eu não lembro, eu imagino que deve ter sido um trabalho pioneiro no sentido de aprofundar essa pesquisa para depois, inclusive, convidar as pessoas lá no local, né, conversar com as pessoas, colocar os problemas sobre a mesa e desenhar uma espécie de ação. Bom, o que deveríamos fazer para solucionar tal questão, né. Daí, então, nasceram muitas idéias e essas idéias no futuro foram levadas para o programa de governo do prefeito que ficou nesses últimos quatro anos que está saindo agora. Mas eu quero reforçar que o que foi trabalhado de maneira assim, cidadão, são assuntos que servem para qualquer grupo que vai administrar e eu considero ainda assuntos atuais, né, porque realmente foram levantados os problemas com bastante propriedade junto da comunidade; quer dizer, não foi discutido só com as pessoas que agregaram o instituto que estavam mais vinculadas às universidade que dispõe de mais mecanismos, de mais ferramentas, de discussão. Não, as pessoas foram ouvidas; também me parece, assim, um avanço extraordinário. E o interessante é que, muitas vezes, nós temos a idéia de que as pessoas dos bairros, das comunidades, não sabem o que querem; isso é um tremendo engano, porque elas sabem exatamente o que precisam, o que querem e tem assim contribuições fabulosas. Elas colocam prioridade. Então, por exemplo, um governante do executivo às vezes ele tem uma ânsia de fazer tudo ao mesmo tempo. Isso é um grande engano, porque isso é quase que impossível. Mesmo se tivesse, assim, muito dinheiro, às vezes tem limitação de tempo, tem limitação na conversão de projetos; ele demanda de um montão de recursos humanos, que nem todos funcionam como deveriam, né. Então, as próprias comunidades colocam as suas prioridades; quer dizer, ‘olha, primeiro, nós queríamos que fosse feito isso, depois aquilo, depois outra coisa’. Mas se não der para fazer outra coisa, nós sofreremos; aqui, por exemplo, de, é, eu lembro de uma reunião que nós fizemos aqui muito boa, no bairro aqui atrás da Univali, o Nossa Senhora das Graças, né, que é uma comunidade, assim, carente que elas têm que subir esse morro que, na época, nem escada tinha; agora foi feita uma escada; agradeceram muito. A prefeitura levou água; também ficaram entusiasmados, porque faziam

três anos que eles não tinham água. Mas além de eles reclamarem dessas necessidades, veja só, o que eles disseram que é coisa óbvia, né: ‘Olha, nós aqui até coletamos o lixo, fizemos uma reunião, sabemos que tem que ter uma disposição adequada, mas, é, não tem um sistema de coleta que chega aqui no topo do moro pra levar. Não veio nenhum grupo aqui dizer como temos que fazer ou que devemos levar até lá’, ou seja, não tinha essa logística, eles tinham a noção que tinham que dispor adequadamente o lixo etc. etc. etc., né, mas eles nunca ninguém tinha falado a eles de uma logística de como levar. Eles até fariam a parte dele, mas faltava, então, eu confesso pra ti que eu nasci em Itajaí mais de 50 anos, então conheço bastante, mas naquele momento, para mim, foi um oportunidade muito interessante que eu já comecei a ver de novo uma cidade que eu não conhecia mais, né. A cidade cresceu, veio muitos imigrantes, antigamente a população era menor, as pessoa toda quase se conheciam, os bairros, no caso, eram menores, os problemas não eram tão grandes. Eu percebi, também, que, com o inchamento, que com a grande migração, não só para Itajaí, mas para Balneário, isso cria um problema administrativo seriíssimo, porque a cidade não é planejada para isso. Então as pessoa vêm; nós, por exemplo, fazíamos entrevista lá perto BR, na cidade nova, onde as pessoas, onde às vezes outros municípios mandavam caminhões ou ônibus lotados para trazer as pessoas para cá e deixavam às margens da BR, deixavam às margens da BR, lá em Balneário, ou seja, literalmente transferiam um problema, se que isso é um problema, as pessoas chegavam aqui, não tinham onde recorrer, não havia planejamento, não havia uma sistemática de recebimento deste imigrantes, que eu imagino que ainda não há. Então, nesse sentido, a cidade incha muito em termos populacionais e vêm todos os problemas sociais que nós todos conhecemos, né. Mas até isso o instituto, ele verificou *in loco*, ele conversou com as pessoas, escreveu-se também algumas soluções, algumas idéias a respeito dessa situação que já na época estava acontecendo muitíssimo, assim sob o ponto de vista de quantidade e ultimamente só tem aumentado.

Entrevistador – Itajaí sendo uma cidade que está crescendo...

Entrevistado – Exatamente, né, antes dessas cheias que tavam as vistas, é, o assunto também vinculado por rádio e TV; quer dizer, as pessoas pensam: “bem, onde é que eu vou para tentar um emprego ou algo parecido”. Mas também nem todos vêm com essa boa intenção de querer trabalhar. Nós sabemos disso, né, as questões culturais, né, mas, mesmo assim, eles ficam na mesma situação do problema social, é, transferido de municípios menores para municípios maiores. Então, por exemplo, assim, esse é um problema de difícil solução até de curto prazo. Mas o instituto se prestava, quer dizer, ele começou assim; se olhar o estatuto, ele pode e deve

desenvolver várias funções; essa é uma delas. Se quisesse, poderia desenvolver pesquisa mais complexas se quisesse e se quiser pode receber, enviar projetos, né; por exemplo, a Petrobrás financia projeto na área social X qualquer nessa o instituto, quer dizer, ele tem essa natureza jurídica; ele pode escrever um projeto e enviar que, se aprovado e receber recurso, ele pode desenvolver aquele projeto pra qualquer área que se imaginava em relação à melhoria da qualidade de vida das pessoas. Numa segunda ocasião que eu presidi o instituto, aí já tinha passado as eleições. Nossa proposta era exatamente essa: sair um pouco daquele questão que subsidiou um programa político para implantação, sobretudo de políticas públicas. Então nós achávamos que já tínhamos passado essa fase e deveríamos agora trabalhar projetos mais específicos. Isso coincidiu que a Petrobrás, ela tinha uma linha de projetos na ocasião que eu presidi o instituto e a presidência se faz por eleições; está tudo escrito lá no estatuto, por assembleia tal, a Petrobrás tinha e nós fizemos um. Só que, por algumas circunstâncias, a Petrobrás, exatamente um mês ou dois depois, indeferiu essa idéia. Ela abortou essa idéia, não só aqui para o sul, para muitas regiões, é, por problemas administrativos momentâneos provavelmente, né. A Petrobrás é tão grande que a gente não consegue entrar no mérito; mas era momentâneo porque a Petrobrás investe muito, né, na parte social. Então essa é uma parte que frustrou a minha, o meu ano de administração no instituto que era trabalhar projetos, A gente já tinha escolhido, por exemplo, um local mais carente de Itajaí, que era a Cidade Nova, para trabalhar o assunto água, abastecimento de água vê se tem, a maioria lá não tinha, fazer uma parceria.

Entrevistador – De qual grupo temático o senhor fazia parte?

Entrevistado – Eu fazia parte sobretudo da saúde, mais também da educação, porque coincide com a área que eu milito, né, a minha formação é odontologia; eu já desde o primeiro dia que comecei a trabalhar já ingressei na carreira do magistério. Na época, aqui, ainda não era universidade, chamava-se Fepevi, mas comecei a trabalhar de maneira voluntária como professor para aprender isso. É claro que depois fiz toda uma carreira acadêmica, mas minha área, é, por isso que eu estava mais envolvida na área de saúde e educação. Então é...

Entrevistador – Quais eram as maiores carências nessas duas áreas específicas?

Entrevistado – Bom, sabe o que acontece, as pessoas, por exemplo, elas têm uma visão; isso, elas não são culpadas por isso, um pouco equivocadas de necessidades em relação à saúde.

Elas tão muito centradas, mas isso vem de propaganda ou de grupos que trabalham o assunto de maneira equivocada; elas tão muito centradas no aspecto hospital. O hospital já é um atendimento complexo; é o último estágio. Então elas imaginam que pronto-atendimento, hospital, remédio, é a solução do problema de saúde. Então nós temos que inverter essa lógica, porque não é isso. Isso é uma parte só; é a última parte quando as outras falham. Elas entendem perfeitamente quando se consegue trabalhar. Por exemplo, nós íamos lá no Imaruí, né, extremamente carente, valas em céu aberto, aquelas casa lá praticamente sobre os riachos, né, lixo para todos os lados, as crianças sem escola, né. E depois que conversávamos bastante, é, é, com vários encontros, as pessoas começavam a entender, né, se não houvesse vala em céu aberto, disposição melhor de lixo, se elas tivessem trabalhando, se as crianças fossem para escola, né. Isso significa melhora de nível de vida. Então são essas ações que estão do dentro do aspecto saúde que primeiro devem ser trabalhadas; são ações básicas. Não é, por exemplo... eu lembro que lá, sabe, qual era pedido dessa comunidade? Eu te falei? Era uma farmácia, porque a farmácia tava muito longe. Entende? Então a solução era o remédio. Só que é assim aquela criança que tava com o pezão naquela vala, céu aberto, contraindo verminose ela ta. Ela pegava de alguma maneira o remédio na farmácia, né, fazia o tratamento, mais depois ela ia se contaminar de novo, porque não se resolveu a causa, né. Então sabe esse tipo de visão, por exemplo, da farmácia, do remédio e do hospital ta muito... Então esse é todo um do trabalho que as administrações precisam fazer e mostrar mais ou menos saúde depende primeiro de um montão de coisas, né, por exemplo, do estado e do lugar onde eles moram. E, e, isso, é claro, se as famílias têm ou não emprego, claro, para comprar e pagar suas necessidades, todos precisam disso e daí, né, me lembro que nós trabalhamos muitíssimo a idéia da ampliação dos programas Saúde da Família, das unidades básicas de saúde. O que significa esse programa Saúde da Família. É que grupos de profissionais são designados para uma que pode ser chamada de território; por exemplo, pega-se o bairro do Imaruí, né, e se divide em quatro partes, uma hipótese, e se coloca quatro grupos que têm médico, dentista, enfermeiro, farmacêutico, fisioterapeuta, enfim, essa equipe está montada em agente de saúde, né, que precisa ter agente de saúde que seja daquele comunidade porque são eles que conhecem os problemas de lá, né. E o que faz essa equipe de saúde, então? Ela não faz projetos pra construir farmácia, pra eu tenha remédio; faz também, mas ela não tem como prioridade; isso ela tem como prioridade: vê o estado do ambiente onde essas pessoas moram. Não adiante, por exemplo, se a criança vive naquelas valas contaminadas, ela vai ser contaminada sempre, por muito tempo.

Entrevistador – Não adiante remédio...

Entrevistado – Claro, não adiantaria termos aqui um Albert Einstein, com um hospital de ponta para resolver esse tipo de situação, porque isso não resolve, né. O que resolve são as ações básicas, que é o ambiente, onde as crianças fiquem na escola, se possível, o dia inteiro, onde as pessoas possam trabalhar; ao menos na escola tem, elas podem se desenvolver melhor, onde tem a merenda, enfim, isso que nós já estamos cansados de saber e que, na prática, quando nós fomos ver isso na prática, pouco se aplicava e ainda pouco se aplica. Claro, tem, eu acho que o Brasil progrediu muito sobre tudo aqui no Sul. Tem municípios aqui no Brasil que já receberam prêmios por terem aumentado o nível o melhoramento de vida das pessoas nestes aspectos que eu te falei. Por exemplo, um índice que melhorou nesses últimos quatro anos em Itajaí, porque foram trabalhadas as políticas públicas dentro do grupo saúde-educação, caiu extraordinariamente a taxa de mortalidade infantil a ponto de termos índices abaixo dos países ditos primeiro mundo. Claro, tipo Alemanha, tipo, então são trabalhos de base. Então o hospital, por exemplo, na vida da pessoas é importante? É importante, mas isso quando a pessoa já tem uma doença crônica; enfim, é uma urgência, então ele tem o seu papel, mas aí é um nível complexo de atendimento. Ele não é o nível que vai resolver essas coisa básicas. E quando os governantes, que era o estudo que nós fazíamos no instituto, eles pensarem desta maneira em resolverem isso, o que acontece é que eles vão resolver mais de 70% a 80% dos problemas de saúde. Então as pessoas não vão estar na fila do pronto atendimento do hospital, porque foi resolvido na comunidade onde elas moram que tem que ter lá e geralmente tem que é o atendimento primário que é a unidade básica saúde, que é aquele posto que falei antes. Então lá se resolve a maioria dos problemas, mas desde de que aconteça um plano geral de como te falei. Então a equipe não pode ter a visão só do remédio, da dor crônica, da dor aguda, da verminose, trata; não, ela tem que ter visão de como as pessoas vivem, porque, se não melhorar a maneira como elas vivem, né, isso vira um círculo vicioso. Vai ter sempre os mesmos problemas, porque não se ataca as causas. Parece óbvio, mas lamentavelmente, né, ainda, ainda tem muita coisa para ser feita.

Entrevistador – Mas aí vem também a questão de caixa para sustentar...

Entrevistado – Exatamente aí vem o problema administrativo, dinheiro, projetos, poder público, questões burocráticos. É, eu lembro de quantos governantes que iniciaram com aquela vontade toda, querendo resolver todos os problemas e depois se frustram porque isso é impossível, né. Então, uma coisa que eu aprendi é que qualquer administração precisa priorizar; se ela não prioriza, ela não consegue avançar, porque dar tiro pra tudo quanto é lado

e às vezes ela não acerta. Então, por exemplo, é missão e ainda é, e agora o instituto está sendo presidido pelo Marco Giotri. Parece, assim, que estão com vontade de reativar. Na época que eu estive junto à presidência, né, também nós nos frustramos porque não conseguimos desenvolver os projetos que era de nossa intenção por falta de verba. Eu, como presidente, não quis, não admiti que se buscasse recursos de outras maneiras ou que se cobrasse mensalidade, é, porque as pessoas já iam lá trabalhar, se doar até mesmo para a manutenção do instituto, então nem sequer aluguei um local, porque não tinha recursos para isso e até as pequenas despesas, assim cartorários, assim porque a pessoa jurídica tinha que fazer a declaração do imposto que era zero, mais tinha que fazer, né, eu pagava do meu bolso porque realmente me neguei a buscar recursos de outros meios de outras maneiras. Eu sempre achei que, na medida em que eu fosse em qualquer autarquia, que fosse solicitar ajuda que seria perfeitamente normal, bem aplicado bem contabilizado, isso poderia criar um certo vínculo que poderia nos tirar do caminho de fazer aquilo que era preciso ser feito, mesmo se fosse coisa pequenas. Então a minha gestão, né, se foi a certa ou um erro, eu não sei, mas eu não fui buscar assim um... eu achava que nós tínhamos que ter assim verbas de projetos já definidos com objetivos, com objetivo bem claros, como esse da Cidade Nova que eu te falei em relação à água, que era minha intenção de fazer um trabalho piloto, mesmo que pequeno, né. Mas, infelizmente, sob este aspecto que os projetos acabaram não saindo e a gestão da diretoria do instituto é relativamente curta; não foi possível trabalhar esse assunto. Aí nós ficamos de discutir, né, não mais por grupos, porque aconteceu outro fenômeno: grande parte das pessoas que estavam nos grupos temáticos foram convidados ou já trabalhavam, foram desenvolver algum trabalho junto à prefeitura como comissionados.

Entrevistador – Quando o Volnei se elegeu?

Entrevistado – Exatamente, então significa o que, que o instituto perdeu parte daqueles recursos humanos que haviam trabalhado as entrevistas, as estatísticas, os planos. Por outro lado, acho que foi interessante num crescimento de algumas políticas públicas tinha nascido daí. Já tava na mente das pessoas que participavam dos grupos temáticos do instituto e que aí foram fazer isso, foram praticar isso na prefeitura. E talvez, e talvez não, estou certo que muita coisa aconteceu em razão disso. Mas, por outro lado, o instituto, uma organização não-governamental, né, diminui bastante sob o ponto de vista de recursos humanos e quase perdeu, assim, aquele entusiasmo, porque o grupo ficou tão entusiasmado que aquilo resultou num bom programa de governo que se confundiu a história do instituto em fazer plano de

governo. Em trabalhar só programas ou temas assim parecidas ou estabelecer planos, programas. Então qual era a minha idéia: era sair disso e ir à pratica, ir de fato à comunidade e junto com eles desenvolver alguma coisa.

Entrevistador – Os projetos que foram idealizados e não vinculados somente ao poder público?

Entrevistado – É, porque eu sempre pensei o seguinte: que, em qualquer lugar do mundo, por mais desenvolvido que seja, há grupo administrativo que resolva todos os problemas de uma cidade, ainda mais se ela está em crescimento não há. É preciso que a comunidade, que as pessoas se organizem em ONG's ou em outras associações ou, como queiram, é preciso que a sociedade civil se organize e faça sua parte, reivindicuem trabalhem junto, porque os governantes sozinhos não conseguem; é humanamente impossível, mesmo que haja dinheiro, né. Já foi o tempo em que, bom, os administradores tem que resolver os nossos problemas. Não é assim. Todo mundo tem que fazer a sua parte. Por exemplo, se a pessoa não receber instrução suficiente, não se educar, que ela tem que dispor o lixo adequadamente, se não fizer a parte dela, não levar até o caminhão para dar o destino final, ela vai ser prejudicada e não há governante que consiga resolver.

Entrevistador – O Instituto foi montado para planejar as eleições municipais?

Entrevistador – Claro, aí é que foi a estratégia interessante do Deputado Volnei. Quer dizer, ele se antecipou em dois anos pra colher mais informações de como era a cidade, de que a cidade precisava, né, e daí resultou, quer dizer, num material fabuloso para fazer ações para fazer um programa um planejamento de governo. No fim, direta e indiretamente, acabou assim no começo se direcionando para este aspecto, né. E se nós pensarmos bem, foi uma contribuição cidadã das pessoas que estavam lá; foi muitíssimo interessante e importante.

Entrevistador – Eu desconheço um estudo desse tipo em outro município.

Entrevistado – É, me parece que, no Brasil, tem outras experiências, mas, por exemplo é...por exemplo, essa não é uma idéia nova. Tudo se copia e se melhora. Se não me engano, essa semente começou no Canadá, com as mesmas propostas. Inclusive tem livros, tem documentos escritos sobre isso, sobre experiências, né, que vai na mesma linha do instituto

Cidade Saudável. Então, muitos estudos até teóricos, né, no começo, eram baseados nessas experiências desses países de outras cidades. Mas, por exemplo, e como falastes que aqui na AMFRI ou, né, foi algo mais ou menos pioneiro, né, Santa Catarina, aqui no Sul, neste sentido. Não posso afirmar assim concretamente, né.

Entrevistador – Como vocês eram organizados em grupos temáticos, como vocês organizavam essas informações? Vocês iam a campo com alguma coisa pronta ou iam a campo coletavam as informações e depois eram selecionadas essas idéias.

Entrevistado - Na verdade, não tinha assim uma metodologia pronta. É claro que nós tínhamos uma pequena estrutura para a questão logística, mas não passava de um computador, arquivo e praticamente as idéias, né; começavam com discussões internas que eram discussões mais de experiências científicas, mas depois se complementava e se modificava exatamente colhendo informações das pessoas onde elas moram ou moravam. É naquele linguajar simples das pessoas que nós conseguimos abstrair de fato as prioridades, o que eles pensavam, o que nós deveríamos propor no plano de governo de ação para melhorar a qualidade de vida das pessoas. Então não foi assim um trabalho preparado em quatro paredes, em gabinete ou por um grupo de intelectuais maquiavélicos. Neste sentido de buscar ouvir as pessoas, né, talvez esteja aí o grande ponto da questão pioneira. E às vezes o que as pessoa diziam modificava completamente o que nós tínhamos discutido, porque às vezes a gente discutia com os pés nas nuvens.

Entrevistador – Surgiram questões que vocês planejaram e quando foram a campo viram que não era isso que a população precisava?

Entrevistado – Sem dúvida, esse exemplo que eu citei do bairro Nossa Senhora das Graças, né. O, eu, a gente imagina olhando assim pra esse moro. Bom, as casas deles aí num morro sem segurança; a gente sabe, por exemplo, na mesma época que a população pra sair a partir de um determinado horário da tarde mudava completamente, né, porque alguns são pessoas que trabalham, que militam com essa história do tráfico de drogas não sei o que já invadem essa população muda completamente toda essas informações era possível. Só que, veja o que eles disseram como prioridade. Apontaram rapidamente as duas coisas: como nós vamos levar esse lixo daqui para lá não é e como pode tantos anos nós buscarmos um balde d'água lá embaixo. Qual é a dificuldade de vir água tratada e encanada aqui? Essas foram as prioridades.

Entrevistador – Então os problemas das drogas não era tão importante nesse momento?

Entrevistado – É, então, o problema das droga que milita lá, o problema do desemprego que as pessoas ficam lá quase todo o tempo olhando da janela para fora por vários motivos, não vou aqui entrar no mérito, né. Quer dizer não vimos com outras idéias em termos e, muitas vezes, né, a nossa surpresa era impressionante porque, né, bom, é aquilo que eu digo sempre: as pessoas sabem exatamente, né, o que os grupos assim mais experientes me parecem devem fazer, né; é conduzir a discussão; é suscitar outras discussões em termos de melhoramento, mas nunca, nunca, nunca evitar a participação das pessoas ou ter medo da participação das pessoas porque seguramente vai ter erro de planejamento. Pode ser até que o grupo esteja certo, mas é preciso fazer o que as pessoas estão querendo, porque elas colocam prioridade urgentíssima, apesar de outras coisas que possam ser prioritárias.

Entrevistador – Neste trabalho que vocês fizeram, em algum momento da compilação dessas informações, havia pessoas que analisam a viabilidade dessas políticas públicas?

Entrevistado – É, na verdade, nós assim não estávamos assim tão sofisticados, né, sob o ponto de vista em imaginar soluções e já poder desenvolver projetos. Sob o ponto de vista técnico, sob o ponto de vista da viabilidade, né. Isso praticamente era impossível. Isso demandaria uma equipe técnica, demandaria até financiamentos às vezes pra contratar equipe especializadas, digamos, pra pensar como tecnicamente se resolveria o problema viário, por exemplo, que era algo que o grupo discutia bastante também que era problemático. A cidade cresce, as ruas são as mesmas, às vezes até diminui as ruas se verificarmos aqui em Itajaí, por exemplo, Itajaí perdeu ruas, ela aumentou muito, aumentou o número de casas, ciclistas, perdeu a República Argentina onde o Porto se estendeu etc...etc...não é. Tinha um grupo lá que falava muito da necessidade de de de de, locais específicos para as bicicletas, porque nós vimos e ouvimos das pessoas que a grande maioria usa sua bicicleta não para lazer ou fazer exercício, mas embora isso seja uma coisa que aconteça, ela usa para o seu trabalho, pra ir pro trabalho para ir pra escola, né, é um veículo de trabalho. Agora que aumentou um pouco as vias específicas que ainda não são ideais, porque estão juntas com as vias de carro, não tem uma separação como devem, mas pelo menos é uma semente. Então, por exemplo, sob o ponto de vista viário, tem que reorganizar toda a cidade, não tem dúvida e tem que pensar na proteção dessas pessoas que andam muito de bicicleta e que é muito saudável. Que não é o

carro que está poluindo com CO₂; enfim, é algo barato para as pessoas; é interessante sob o ponto de vista da saúde que é um exercício. A cidade não é tão grande assim; é uma cidade plana; então ela favorece as pessoas andarem de bicicleta; só que não tem suas estradas; seus; suas ciclovias específicas. Isso é uma coisa que precisa ser muito incrementada.

Entrevistador – Então podemos dizer que o Instituto trabalhou em dois momentos? Primeiro identificando o problema e identificando o problema partia-se a campo na busca de uma solução para esta política pública?

Entrevistado – Exatamente; foi mais ou menos isso. Se não se consegui isso, mais esse era o caminho mais ou menos, né, que as pessoas tinham que fazer que é o correto. Identificar o problema ou às vezes ir até a comunidade para verificar se aquela informação que nós tínhamos era verdadeira e muitas delas, como te falei, não são verdadeiras ou as pessoas pensam completamente diferente e elas precisam ser respeitadas. E depois então se propunha algumas soluções, né; depois acabaram subsidiando um plano de governo; mas, por exemplo, não tinha um projeto técnico que dizia como fazer a ciclovia em toda a Itajaí, sob o ponto de vista da engenharia das ruas; isso não; isso já seria algo mais complexo.

Entrevistador – Bem, esse Instituto realizou este trabalho que culminou num programa de governo que acabou elegendo o prefeito Volne, certo?

Entrevistado – É, agora precisa fazer um parêntese; por exemplo, pensar sob o ponto de vista político, é, não dá pra afirmar que o programa, o plano de governo elegeu o prefeito Volnei né,. Eu acho que ele se elegeu por uma série de fatores; era um momento que as pessoas tinham na cabeça a necessidade de mudança; mas, por exemplo, o prefeito Volnei, a maioria das coisas que ele propôs em rádio e TV, né, a maioria idéias, né, claro, que ele já tinha conhecimento, mas idéias que foram discutidas, melhoradas, buscada através do Instituto. Mas, por exemplo, afirmar que o programa de governo que o elegeu acho que não.

ENTREVISTADO E-4

Itajaí, 20 de novembro de 2008.

Entrevistador – Por que Instituto Cidade Saudável? Como ele surgiu? E por que ele surgiu?

Entrevistado – É um prazer, Arildo, em participar desse projeto de pesquisa, sobre esse tema maravilhoso. O Instituto Cidade Saudável ele advém de uma política mundial de movimento que aconteceu, que se principiou no Canadá, que é um movimento de cidades saudáveis, fruto de um trabalho de um grande pensador canadense, Lalonde que era um epidemiologista e foi convidado pelo governo canadense pra fazer um estudo do porquê e o que fazer da elevação dos altos custos com a assistência médica do País que estavam num acedentes e os resultados não eram os esperados em vista dos grandes investimentos. Ele fez isso em 74, 76, em 74, ele iniciou os estudos e finalizou em 76 e ele mostrou para o governo canadense que o segredo não estava no alto investimento, nem em hospitais e unidades de saúde. As imagens que começavam a tomar conta e a elevar os custos né, o raio x, a tomografia, a ressonância que já eram feitas naquela época e então ele mostrou ao governo canadense que basicamente como grandes sanitaristas do mundo mostravam que a qualidade de vida ainda é fundamental no impacto da saúde e não os serviços de saúde, enfim, nesta industria louco e fantástica que é a industria da saúde né. Que a partir do começo da década com a revolução industrial também a saúde também entrou numa revolução industrial e normatizou tudo e fragmentou tudo pra que cada, assim como a musica né, de uma sinfonia quatro minutinhos porque quatro minutos é o que vende, então não era o clinico geral e sim a fragmentação da medicina porque fragmentada ele se especializa e vende o produto, medicamento. Então dentro dessa ótica não querendo me alongar porque isso é fato longo e é a minha área especifica minha paixão. Então Lalonde mostrou isso o governo canadense colocou em pauta né e teve grandes avanços isso em 76. Em 86 houve a primeira grande conferencia internacional de promoção da saúde. Esta conferencia originou os movimentos cidades saudáveis. Promover saúde é sinônimo de promover vida. Promover qualidade de vida, trabalhar na saúde das pessoas, no lazer, habitação, educação, no trabalho, no emprego, na preservação dos recursos naturais, etc., etc., etc., isso vai dar qualidade de vida, isso vai dar saúde. Uma curiosidade fantástica, no Canadá, em 86, iniciou em 76, em 86, mais alguns anos, ele entrou na década de 90, com o primeiro primier dele, depois dessa “Bob Ficher” se não me falha a memória, ele, num discurso dele

disse: ‘o caminho realmente era esse: menos hospitais e mais casas de atenção ao idoso; menos hospitais, mais casas de atenção às crianças, e o Canadá, depois de 10 anos, em 96, ele teve metade dos hospitais fechados, metade das casas de saúde fechadas, transformadas em casas de idoso, em sedes de associações etc., etc., etc.... Então esse se deu a origem propriamente, aí se iniciou, tiveram depois várias conferências chamadas Conferências Internacionais de Promoção da Saúde que levou ao movimento Cidade Saudáveis. Depois veio pra América Latina, México, Europa, alguns; e o Brasil ensaiou a inserção desse processo, tanto que a Conferência Nacional de Saúde foi em 86 também, e a VIII Conferência Nacional de Saúde que deu origem ao SUS, a um sistema não voltado à previdência, e sim à universalidade, à equidade, à descentralização etc... ela tem influência direta nesse processo que iniciou com Lalonde. Em 86, na Constituinte, o movimento sanitário montou uma comissão, a comissão sanitária, e preparou um documento que, em 88, os deputados ratificaram. Os princípios do SUS, promoção, primeiro, proteção e recuperação vindo deste movimento. As cidades saudáveis têm alguns atributos, é, tem ao longo dessas conferências, tem vários livros, vários documentos que foram montados e, pra simplificar, nós pegamos esse barco, esse barco maravilhoso que vem desse movimento canadense, desse movimento mundial das Cidades Saudáveis, do SUS, que agora o SUS não estabelecia como princípio, né, quando estabelece como um dos princípios a promoção da saúde como foco principal, depois a doença, depois a recuperação, você estabeleceu um leque fantástico, né, e tornou-se um processo das políticas públicas alavancando as políticas públicas porque ele colocou no seu balaio todas as outras políticas públicas ou quase todas as outras de habitação, transporte, meio ambiente saudável, e alimentação que envolve a agricultura, ou seja, qualidade de vida, desenvolvimento econômico. Então basicamente esse foi o gancho; então nós, como o Volnei sanitaria que é médico com especialização, inclusive fizemos especialização juntos no final da década de 80, ele, né, em posse dessas informações, em posse desse conhecimento maravilhoso, desse movimento mundial, ele propôs a criação desse Instituto Cidade Saudável. Inclusive a sua campanha anterior foi em Cidade Saudável. A sua campanha anterior teve esse foco, só que a população não entendeu muito. Claro, isso tava num campo muito teórico ainda. E aí, então, para a próxima, ele propôs a criação desse Instituto e nós, né, nos abraçamos. Nos abraços pode ver que dá equipe que iniciou; tem vários, obviamente, mas que foi em todo o processo e terminou: eu, sou sanitaria, o Marco Giostri, é médico homeopata, o Telmo, é dentista, professor da Universidade, então são ligados à saúde, e o Osmar então no campo da contabilidade, mas que tem muito a ver com desenvolvimento econômico; então tem tudo a ver com o movimento da Cidades Saudável conhecido internacionalmente.

Entrevistador – Como foi construído esse grupo de pessoas?

Entrevistado – O Volnei propôs, criou as bases em seu gabinete do Instituto quando era deputado; então o Osmar, o Arnaldo e seus assessores diretos, eles montaram o arcabouço institucional e fizeram lançamento e, nesse lançamento, fizeram a propaganda, foi de boca em boca, os amigos convidando ‘vamo lá, tal, vamo participar’ e nós já estávamos todos sensibilizados para iniciar um processo de campanha eleitoral. Uma campanha para retomada da prefeitura e já havia uma sensibilização dos partidos mais de esquerda, como o PMDB, do PDT e do próprio PT. Então isso se alastrou de forma muito tranqüila, muito fácil, né. Opa, é o nosso caminho e a nossa oportunidade de ter um fórum, né, um espaço físico e um fórum de debate para nos preparar para a campanha eleitoral. E obviamente para, mas poucos, que tinham esse entendimento do movimento Cidades Saudáveis, né, tinha um motivo a mais. Opa, é a oportunidade também de quem sabe nós entrar nesse movimento mundial, maravilhoso, que é o movimento da promoção da saúde, o movimento cidade saudável. Então basicamente foram esses dois fatores. O mote o álibi da campanha e o álibi de construir políticas públicas saudáveis através de um processo de democracia participativa. Foi aí então que veio neste arcabouço o Volnei, já tinha proposto, ele é o grande pai, ele criou 21 ou 22 agrupamentos, não me lembro, é, setores, saúde, educação, meio ambiente, turismo lazer, transporte, segurança, é, um leque que foi simbolizado através de colméias. Era uma colméia com 20 setores, né. E já era um outro álibi maravilhoso que é um dos princípios do movimento cidade saudável que é a intersectorialidade, ou seja, acabar com os casulos; eu sou da obra, eu sou da educação, eu sou da saúde, meio ambiente; os ministros não se conversam, as secretarias não se conversam e cada um nos seus espaços nos seus casulos, né, como a sociedade capitalista bem manda. Então essa é a cartinha da sociedade capitalista, fragmentação. Então nós fazemos o processo inverso, o processo da intersectorialidade. Então o Instituto, na sua matriz organizacional, já estabelecia a colméia dos vários setores da intersectorialidade. A partir fomos montando esses agrupamentos deixando que as lideranças fossem naturalmente, saíssem; não foi convidado fulano para liderar saúde, fulano para liderar educação, não; foram chamados grupamentos, os grupamentos gradativamente foram se formando, pessoal vinculado ao meio ambiente, nos da saúde eu o Marco, por exemplo, o Telmo, o Osmar na área da administração etc., etc., etc. Então os agrupamentos foram feitos com as lideranças naturalmente saíssem, estabelecesse um coordenador de cada grupo e com cronograma de reuniões. Cada grupo tinha um dia por semana e aí, durante um ano e meio

sistematicamente, aquela casa foi ocupada e os grupos tinham no mínimo 6 - 10 a 20-30 agrupamentos, como era o agrupamento da educação, saúde, meio ambiente, transportes. I houve dois, dois, duas orientações. A primeira era de se formar e discutir, né, o setor, as políticas públicas voltadas ao setor através de um diagnóstico do setor do município de Itajaí; o foco era Itajaí e após proposições em função desse diagnóstico. E estas proposições todos estavam conscientes que culminariam num plano de governo. Independente que não tínhamos candidato ainda, que candidato fosse. Sabíamos que era de esquerda. O Volnei criou, havia uma tendência óbvio, naturalmente.

Entrevistador – foram se montando os grupos de estudos para preparar um plano de governo e paralelamente as coalizões?

Entrevistado – Sem dúvida, a melhor forma para o entendimento é a aproximação, é a discussão. Sem dúvida não estava expresso, mas obviamente era dos grandes objetivos. E aí fui esses agrupamentos dos mais variados partidos de pessoas apartidárias, também de pessoas que estavam envolvidas em sua causa, causa ambiental, por exemplo, sempre tem um agrupamento mais radical, inclusive aqueles onde “hai gobierno soi contra” então veja, era muito eclético o agrupamento e isso cria uma riqueza, né, essa eclesidade, esse pluralismo de idéias, de correntes partidárias, de correntes de diversos segmentos dos setores é que deu a riqueza. E foi se encaminhando paralelamente ao movimento político da ratificação do Volnei como liderança que juntaria todos esses partidos, juntamente depois ratificado com o PMDB, com o PDT que eram os três mais fortes; mas depois tinha o PCdoB, PSDC, PNM etc. que foram se juntando; paralelamente a isso, nós afunilávamos toda a discussão documentando-a, sistematizando-a para a sua plena ação de governo, que então serviria obviamente agora pra essa coalizão. Mas nem só como falei no início: o objetivo do grupo também não só para esta coalizão de forças políticas, mas sim pra cidade. Sabíamos que aquilo era um amontoado de propostas que foram de certa forma sistematizadas, mas que era impossível num governo só. Foi um plano pra cidade. Um plano de desenvolvimento econômico, social, cultural, ecológico...

Entrevistador – É um projeto futuro, um projeto a longo prazo.

Entrevistado – Exatamente.

Entrevistador – Vocês iam ao encontro da população para levantar as informações?

Entrevistado – Fizemos algumas incursões, não foram bem-sucedidas, pode colocar na tua pesquisa que não foi. Fizemos algumas incursões em alguns bairros tentando ampliar esse grupamento ou esses grupamentos e o nosso da saúde foi o que mais foi, mas a participação da comunidade não foi significativa, não foi desastrosa ta, mas não foi significativa. Tão significativo mesmo, o corpo, o arcabouço das idéias foi cunhado ali com aqueles agrupamentos daqueles interessados que participavam semanalmente na casa. E uma coisa muito importante, isso sim, isso vingou e foi muito importante para os resultados que foi muitos convites, muitos convidados especiais pra abordar certos temas que o grupamento achava interessante e obviamente fazer crescer e sistematizar de uma forma mais ampla aquilo que se desejava. Então nós convidamos várias pessoas, como, por exemplo, o professor Sílvio, Secretário Municipal de Londrina. É um sanitarista vinculado ao movimento, uma pessoa que se integrou e tentou fazer do país participante da associação brasileira de saúde coletiva, participou na Fio Cruz, tem livros publicados. Então vários outros grupos trouxeram outras autoridades, pessoas vinculados ao setor que agregassem conhecimento, que pudessem agregar conteúdo à proposta do plano.

Entrevistador - Nessas poucas incursões feitas, quais eram os pedidos da população?

Entrevistado – Olha, faz um pouco de tempo, mas não muito; o objetivo eram colocado bem claramente . O objetivo não era... aquele é um grupamento pensante de discussão, né, e não um grupamento de governo tal... isso acontece depois da campanha, né, quando a gente é governo. Você sai e o pedido vem de balaio; mas assim os objetivos eram bem colocados, e a população participava muito no intuito de idéias. No plano das idéias e não dos pedidos, claro que uma coisa ou outra, o posto não funciona, isso não funciona, ambientalmente estão degradando aqui, degradando ali, isso não pode, mas assim a participação da sociedade mesmo em áreas bastante pobres como, por exemplo, lembro-me bem de duas reuniões que fizemos na igreja Santa Clara, no Rio Bonito que era na rua Joaçaba, uma das regiões mais pobres de Itajaí; o pessoal politizado, no plano de idéias sabendo que aquilo ali serviria pro plano para o futuro. Então se vê o reclame da unidade, ela tem que funcionar assim, que bom que existe, assim podemos crescer e tal; o nosso conselho local não foi constituído, pelo menos a associação de moradores tem que estar participando do funcionamento do posto para poder cobrar; então é no plano de idéias, e não nos pedidos.

Entrevistador – O senhor poderia me citar algumas políticas públicas que vocês definiram que deveriam estar na pré-agenda e porque aquelas e não outras.

Entrevistado – Há muitas, muitas, porque o plano se dividiu de acordo com essas coméias, estes setores, mas dentro de uma idéia de cidade saudável, né, exemplo: cultura, esporte, lazer, políticas voltadas à habitação, processo de habitação populares para dar conta a demanda reprimida que nós tínhamos. Exemplo: saúde, educação etc., como já falamos, mas exemplo que eu considero uma das mais importantes e que efetivamente foi implantada. A política de arte nos bairros: Então assim, tinha que sair da cidade, vir à casa da cultura, que está sempre no centro, as pessoas têm que vir pra cá; só vêm os mais informados ou que pode pagar um ônibus pra vir aqui; a gente sabe que a grande maioria da população em torno de 70% são de classe C e D, não tem R\$5,00 por dia para dar ao filho para vir ao centro na casa da cultura aprender um violão, fazer um lanchinho e voltar pra casa, né. Então isso é uma política efetiva. Isso nós estabelecemos lá e vingou; ele se chama Programa Artes nos Bairros, levando o professor nos diversos espaços públicos, dando aula de bateria, violão, disso, daquilo e esse é um dos pontos fortes do governo do Volnei. Esportes nos bairros, descentralizar o esporte, levar essa política maravilhosa, levar esse esporte, principalmente para os adolescentes, esse grande grupo de risco que nós temos e que sabemos que daqui a pouco vamos ter problema na saúde, vai ter problema na segurança, vai ter problema na educação, porque não atende, ele vai ter problema, ou seja, você dando esporte, você abre o corpo e mente dos jovens. Então isso foi um amplo processo de esporte nos bairros com várias escolinhas, várias, várias, um projeto maravilhoso, que eu sempre enalteço. Há uma política de habitação, né. Vieram vários projetos bancados pelo poder público ou doado o terreno e facilitado o empréstimo através de linhas de crédito pra população; então foram vários loteamentos que fizemos, acredito que marcante. Uma política que eu desenvolvi aqui de capacitação profissional, né. Itajaí vem crescendo assustadoramente, e o mercado, sabemos, esta cada vez mais exigente, cada vez mais rápido e exigente quanto à inserção de pessoas e principalmente o jovem que a gente sabe que as escolas ainda são ruins, as escolas públicas ainda são ruins formando jovens na oitava ou no Ensino Médio com baixo poder de absorção de novos conhecimento. Então esse processo de capacitação profissional foi uma política que se efetivou através da criação da fundação profissional de Itajaí. E a capacitação dos servidores, a gente sabe que os servidores não são bem vistos pela população. Uma parte por problema da população não vê de forma e bota tudo na vala comum, mas muito é culpa da estrutura organizacional que não oportuniza; o sujeito entra faz uma prova meia boca, passa, é

efetivo e fica até o final da vida sem entrar numa sala de aula; cola da mãe pública quentinho calorento. Então isso deu. Eu tenho ali, depois eu te mostro... todo esse plano se transformou em 8 macro programas; por exemplo, prefeitura honesta, eficiente e participativa é um programa que absorvia várias das políticas propostas; um outro assim é a escola aberta, é outro projeto maravilhoso dentro da abertura das escolas para as comunidades aproximando, pais, comunidade, alunos num dia, não só para dar cursos, esportes, lazer, e sim o grande objetivo e aproximação da comunidade dos pais, fazer junto as coisas dentro da escola, valorizando aquele espaço como espaço público, ajudar e muito como a gente; sabe, quando há essa integração, essa participação dos pais no desenvolvimento escolar dos alunos e vários e vários outros que depois posso te dar tudo do plano.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)