

PROGRAMA DE APOIO À ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PPAs MUNICIPAIS

2014 - 2017 ■ AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão

MIRIAM BELCHIOR

Secretaria Executiva

EVA MARIA CELLA DAL CHIAVON

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

ESTHER BEMERGUY DE ALBUQUERQUE

Diretor do Departamento de Planejamento

DENIS SANT'ANNA BARROS

Supervisão

Rosa Nader

Elaboração

Jackson de Toni

Editoração e Diagramação:

ROGÉRIO FERNANDES GUIMARÃES

JUCILDO AUGUSTO DA SILVA LIMA

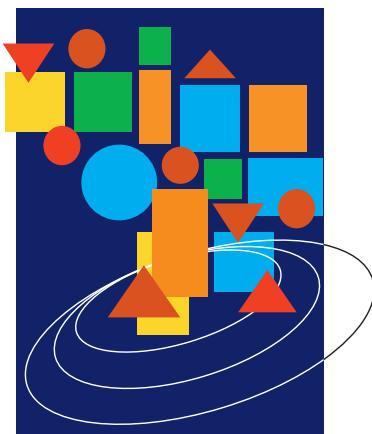
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROGRAMA DE APOIO À
ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS
PPAs MUNICIPAIS

2014 - 2017 ■ AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)

Esplanada dos Ministérios, Bloco K – 3º andar
CEP: 70.040-906 – Brasília (DF)
Fone: (61) 2020-4080
www.planejamento.gov.br/spi

© 2013, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

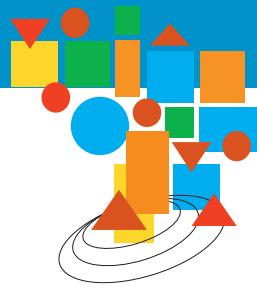
Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

183 páginas

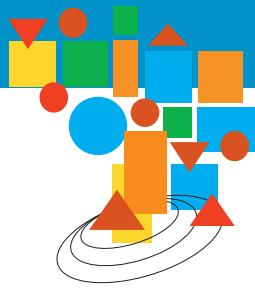
1. Brasil. 2. Estado, Federalismo e planejamento. 3. Planejamento municipal. 4. Plano plurianual. 5. Políticas Públicas. 6. Planejamento e Finanças – Orientações.



Índice

Introdução	9
Parte I – Roteiro para organização do PPA.....	11
1. O Plano Plurianual	11
2. Recomendações gerais.....	13
3 .Roteiro de Aplicação	14
4. Etapas de elaboração do PPA municipal.....	16
Parte II – Ferramentas Metodológicas selecionadas.....	22
Equívocos comuns sobre a prática do planejamento e a elaboração do PPA.....	22
Ferramenta 1 - A Análise FOFA (Fraquezas e Fortalezas & Oportunidades e Ameaças)	26
Ferramenta 2 - Identificando, selecionando e explicando problemas – o momento explicativo	31
Ferramenta 3 - A Matriz Operacional	40
Ferramenta 4 - A Análise da Estratégia	44
Parte III - Como organizar as rodadas de oficinas de planejamento.....	53
1ª rodada de oficinas.....	53
2ª rodada de oficinas.....	54
3ª rodada de oficinas.....	54
Parte IV – Algumas Bases de Dados disponíveis para conhecer e diagnosticar a realidade do município.....	55
Referências para consulta	58
Textos de Apoio	60
Texto 1: A necessidade de uma educação política para um novo olhar - como ler as desigualdades enxergando as iniquidades e definindo uma nova direcionalidade para a ação política – construir políticas públicas orientadas pela equidade	61

Texto 2: Elementos filosóficos, programáticos y de la gestión para la formulación del proyecto estratégico de las políticas públicas.....	95
Texto 3: O Plano Brasil Sem Miséria no Programa de Apoio à Elaboração dos PPAs Municipais 2014-2017	171
Bibliografia.....	178



Apresentação

A execução de ações voltadas à promoção do desenvolvimento local e que resultem em melhorias efetivas na vida dos cidadãos é um desafio que se impõe às administrações municipais. No entanto, o êxito no seu enfrentamento requer também o aprimoramento da cooperação federativa, mediante o fortalecimento e a ampliação dos mecanismos de articulação entre os governos federal, estadual e municipal, para a promoção do desenvolvimento integrado em âmbito nacional, regional e local.

É nesse contexto que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão propôs as Agendas de Desenvolvimento Territorial. Seu objetivo é construir uma visão compartilhada de planejamento a partir da convergência das estratégias federal e estadual constantes nos respectivos planos plurianuais, sobretudo nas intervenções já em execução ou planejadas.

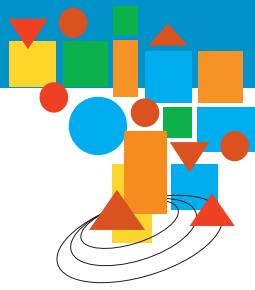
Na medida em que as Agendas de Desenvolvimento forem sendo pactuadas, os municípios terão informações estratégicas para elaborar os seus planos plurianuais, considerando as oportunidades de mobilização de investimentos federais e estaduais, evitando assim que investimentos planejados ou em andamento deixem de ser considerados pelo município no seu planejamento.

Contudo, para que os municípios possam aproveitar de modo eficaz tal oportunidade, é fundamental desenvolver competências essenciais no campo do planejamento e gestão junto aos dirigentes e equipes técnicas municipais.

Nesse sentido, a estratégia proposta pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI) e pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) envolve o desenvolvimento e a realização

de um programa de apoio à elaboração e à implementação dos planos plurianuais municipais para o período 2014-2017.

O presente módulo, que aborda a temática de Planejamento, inaugura esse Programa que conta também com os módulos de Projetos, de Monitoramento e de Avaliação.



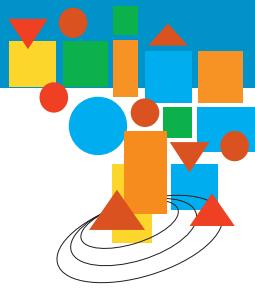
Introdução

Este material se propõe a contribuir como um “roteiro” para os técnicos e gestores das Secretarias Municipais de Planejamento com a finalidade de orientar e acompanhar a elaboração dos PPAs municipais. A elaboração dos Planos Plurianuais deve ser vista como uma **janela de oportunidade** para que os governos locais mobilizem as forças vivas da cidade em direção a um projeto de futuro. O desafio é construir coletivamente agendas de desenvolvimento territoriais integradas, por via da cooperação federativa, com as estratégias estatais e nacional em cada município.

Este roteiro está dividido em quatro partes, na primeira são comentados os aspectos gerais e preliminares que envolvem a organização do PPA, na segunda parte abordamos as ferramentas metodológicas sugeridas para as oficinas com os municípios. Na terceira parte sugerimos uma trajetória de oficinas de trabalho para construir o PPA e finalmente, na quarta e última parte, recomendamos algumas bases de dados que poderão ser úteis, em especial a INDE, a “Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais”. Como todo roteiro, não pretendemos exaurir todos os debates envolvendo a elaboração do PPA, para isso indicamos fontes mais especializadas e disponíveis, inclusive na internet.

Selecionamos apenas as **informações mais úteis sobre cada ferramenta**, assimilando peculiaridades e o contexto local.

Este material foi escrito para subsidiar a atuação do facilitador no processo de preparação dos PPAs municipais.



PARTE I

Roteiro para organização do PPA

1. O Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para organização dos recursos e energias do governo e da sociedade em direção à uma visão de futuro, a um cenário de médio prazo. Duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual, a LOA.

- O PPA: estabelece as diretrizes, os objetivos e metas da administração municipal para as despesas de capital e outras, decorrentes da implantação de programas de duração continuada.
- A LDO: deverá estabelecer metas e prioridades para o próximo exercício administrativo, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, a LOA.
- A Lei Orçamentária Anual (a LOA): define os recursos necessários para as ações da LDO.

Estes instrumentos de planejamento devem estar em harmonia, por exemplo, quando o município planeja expandir os equipamentos escolares, construir mais escolas, por exemplo, deve-se lembrar que após sua execução haverá um aumento das despesas de custeio como os salários dos novos professores e a manutenção das escolas.

A base legal do PP:

- O art. 166 da Constituição Federal, § 3º, Inciso I, prevê que as emendas ao orçamento anual (LOA) ou em projetos que modifiquem o orçamento devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO;
- O art. 167, § 1º, veda o início de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem que tenha sido incluído no PPA ou previsto por lei específica.

Entre os objetivos de um PPA podemos elencar os seguintes como os principais e mais importantes:

- Definir com a máxima clareza e objetividade possível quais são os grandes problemas, programas, objetivos e metas serem priorizados pelo governo municipal, bem como os resultados esperados;
- Organizar os programas e ações responsáveis pela oferta de bens e serviços demandados pela sociedade, em especial os segmentos mais fragilizados;
- Estabelecer critérios para nortear a alocação dos orçamentos anuais;
- Definir diretrizes do sistema de gestão do planejamento, como a definição clara de responsabilidades pelas ações do governo, pelo monitoramento e avaliação das metas do plano e como ele será corrigido durante sua execução;
- Integração das prioridades municipais com as diretrizes e prioridades dos planejamentos do Estado e do Governo Federal;
- Estabelecer diretrizes para uma gestão democrática do planejamento e dos recursos financeiros do município.

2. Recomendações gerais

- 1. Orientação estratégica:** o PPA não pode ser apenas um documento burocrático, para cumprir apenas um requesito legal ou uma imposição dos órgãos de controle. A elaboração do PPA deve ser vista como uma oportunidade do governo municipal compatibilizar sua estratégia de governo com os objetivos do seu programa eleitoral escolhido pela população democraticamente. Além disso, o planejamento municipal para os próximos 4 anos deve ser compatibilizado com o planejamento estadual e federal, com as oportunidades que as ações do Estado e da União podem criar para o município.
- 2. Instrumento de boa gestão dos recursos:** o PPA é o documento que formaliza o planejamento do município. Neste sentido ele deve deixar clara a relação entre metas e objetivos e os recursos disponíveis, não só financeiros, mas humanos, materiais, etc. O plano deve ser desenhado de modo a permitir uma boa gestão dos seus programas e projetos. Um dos elementos fundamentais é prever, desde o início, como o plano será acompanhado, como será monitorado, como a população poderá acompanhar a execução de metas e objetivos. Só um bom sistema de monitoramento e avaliação pode garantir um processo de aprendizagem coletiva com erros e acertos, melhorando a eficiência na aplicação dos recursos. O plano deve ser revisto sempre que necessário e estes momentos de revisão e correção de rumos deve estar claramente previsto no planejamento.
- 3. Considerar o dinamismo do ciclo de gestão:** o planejamento da administração municipal é na verdade, uma ação contínua. O ciclo de gestão é composto de quatro grandes fases: Elaboração, Implantação, Monitoramento & Avaliação e Revisão. Na prática elas são interligadas e contínuas, por exemplo, quando fizemos a avaliação de um programa ou projeto estamos ao mesmo tempo, identificando os elementos que nos ajudarão a melhorar o programa e redesenhá-lo para o novo ciclo.

4. Considerar a organização interna do Plano: cada município deve adaptar sua própria metodologia, mas em linhas gerais, o PPA é feito de três grandes partes ou fases. A primeira pode ser chamada de Dimensão Estratégica, a segunda de Programas & Projetos e a terceira é pensar o sistema de gestão que compreende o monitoramento, a avaliação e o processo de atualização (revisão) do plano. A dimensão estratégica é a parte mais complexa e talvez a mais importante do plano, é aqui que o governo demonstra claramente para onde está indo, qual sua visão de cidade e qual sua visão de futuro, que cidade quer construir nos próximos quatro anos. A qualidade de um governo depende muito dos problemas que ele seleciona para enfrentar e do modo como constrói sua estratégia. É altamente recomendável que esta fase também seja elaborada de forma transparente e participativa, envolvendo a população organizada da cidade, de modo que o plano reconheça os diversos interesses e demandas e sobre elas, demonstre as prioridades do governo. A segunda etapa é uma etapa normativa, e decorre da primeira. A pergunta aqui é: quais programas e projetos vamos fazer para atingir nossa visão de cidade? Nossas prioridades programáticas e projetos? Os programas podem dividir-se em finalísticos, no caso de apoiarem a execução de bens e serviços à população ou de apoio administrativo, se forem de natureza tipicamente administrativa, internos ao governo.

3. Roteiro de Aplicação

1º PASSO: definir o grupo que vai organizar a elaboração do PPA

Normalmente, dependendo do tamanho e da experiência anterior do município, o Plano Plurianual está vinculado à Secretaria de Planejamento ou instituição similar. Em muitos municípios quem elabora e organiza o PPA é o próprio staff ligado ao Gabinete do Prefeito. O importante é definir um grupo que reúne pelo menos três condições diferentes: (a) autoridade e legitimidade política perante o Prefeito

para debater as prioridades e estratégias de todas as áreas do governo municipal; (b) conhecimento técnico de como funciona a Prefeitura, em especial o processo orçamentário, sobre o território municipal e sobre as demandas e interesses dos diversos setores da cidade e (c) disposição política e tempo necessário para organizar e planejar a elaboração do Plano Plurianual. É preciso lembrar que embora o planejamento plurianual não se confunda com o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial (o PDDTU), ele deve dialogar permanentemente com suas diretrizes.

2º PASSO: definir o conteúdo do PPA

O PPA em si mesmo é um produto a ser construído, um documento geralmente volumoso que pode e deve ser dividido em partes para facilitar sua organização. A primeira parte é chamada de “Mensagem”. Na “Mensagem”, normalmente se avalia a situação atual e as perspectivas para o futuro, é um texto de conteúdo predominantemente político e estratégico no qual o Prefeito, como autoridade política máxima do município, afirma seus compromissos e expectativas. Na “mensagem” devem constar os objetivos ou diretrizes maiores, os critérios para projeção da receita e os limites para o orçamento. A segunda parte é o “projeto de lei” que deve conter o período abrangido pelo Plano, seu conteúdo básico e os encaminhamentos para eventuais alterações em Programas e projetos que compõe o plano, bem como prever um mecanismo para sua avaliação periódica e prazos de envio à Câmara de Vereadores. A terceira parte são os “Anexos”, onde está o conteúdo normativo principal do planejamento. Os anexos são o conjunto de programas e ações que compõe o PPA, apresentando resumidamente em quadros e textos as classificações dos programas de acordo com objetivos, funções ou subfunções. As classificações do PPA devem ser harmonizadas ou equivalentes com as classificações utilizadas no orçamento, mas não precisam ser limitadas a ele. Há inúmeros modelos que podem ser adaptados que podem ser analisados¹.

¹ Ver por exemplo em: http://www.planejamento.gov.br/secre,s/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/130220_PPA_Municipal.pdf

3º PASSO:

Definir as etapas de elaboração do plano: quais são e o que será feito em cada uma delas, com prazos, responsáveis, objetivos a serem atingidos, um calendário de prestação de contas e revisão do planejamento e assim por diante. Em uma palavra: é preciso planejar o processo de planejamento! Estas etapas serão detalhadas a seguir.

DICA: o grupo que organizará o PPA (nos municípios maiores será a Secretaria de Planejamento) tem que estar alinhado politicamente e legitimado pelo Prefeito Municipal. De qualquer forma a existência do grupo (ou Unidade de Planejamento), não isenta ou exime a participação do Prefeito e do primeiro escalão, em especial, na primeira fase, chamada de “dimensão estratégica”.

4. Etapas de elaboração do PPA municipal

1ª ETAPA: definição da “Dimensão Estratégica” do Plano, compreende um conjunto de elementos que estabelecem a direcionalidade estratégica do planejamento, que inspiram e orientam a elaboração de Programas e Projetos, a mobilização de recursos e o envolvimento ativo da sociedade local. A seguir um quadro-resumo dos principais elementos.

O que fazer ?	Como fazer ?	Com qual objetivo
Definir uma visão de futuro sobre a cidade e seu território	A comissão encarregada do PPA deve promover oficinas de debate utilizando ferramentas metodológicas adequadas, envolvendo diretamente o Prefeito e os demais dirigentes do governo.	Estabelecer a dimensão estratégica do plano, os valores que deverão orientar toda sua elaboração. Permite o alinhamento e a potencialização de oportunidades no PPA Estadual e Federal

O que fazer ?	Como fazer ?	Com qual objetivo
Explicar a realidade selecionando problemas de alto valor	<p>Esta fase implica em construir uma explicação para a realidade do município, ela implica em:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fazer um inventário detalhado de todos os programas em andamento; • Identificar os atores sociais relevantes; • Identificar os atores sociais relevantes; • Mapear restrições legais e orçamentárias (vinculação de receitas, etc.). 	<p>A explicação da realidade do município, considerando a visão de futuro desejada, é fundamental para desenhar com mais rigor e assertividade os Programas e projetos que deverão ser executados.</p>
Integração com Planejamento Estadual e Federal	<p>Será preciso analisar e reconhecer no planejamento federal e estadual as oportunidades para o município, sobretudo na formação de uma agenda de desenvolvimento territorial.</p>	<p>A integração do planejamento local, regional e nacional, pode potencializar oportunidades e evidenciar as sinergias federativas, evitar desperdício de recursos e sobreposição de funções.</p>
Desenhar os instrumentos e o papel da participação social no planejamento*	<p>Explicitar os objetivos e o papel da participação social e transparência administrativa no planejamento. Definir instrumentos e estratégias.</p>	<p>A participação social não é só um resgate da cidadania, mas um imperativo de transparência e <i>accountability</i>.</p>

(*) O governo federal organizou o “Forum Interconselhos” para acompanhar a elaboração e monitoramento do PPA federal, a experiência pode ser replicada no município reunindo representantes dos diversos conselhos de políticas do município. Consultar:
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_almanaque_do_planejamento.pdf

A título de exemplo, a **“visão estratégica”** do PPA Federal atual, está baseada nos seguintes argumentos:

“A estratégia é norteada pela **institucionalização de direitos** que garantam o cumprimento dos objetivos fundamentais da República anun-

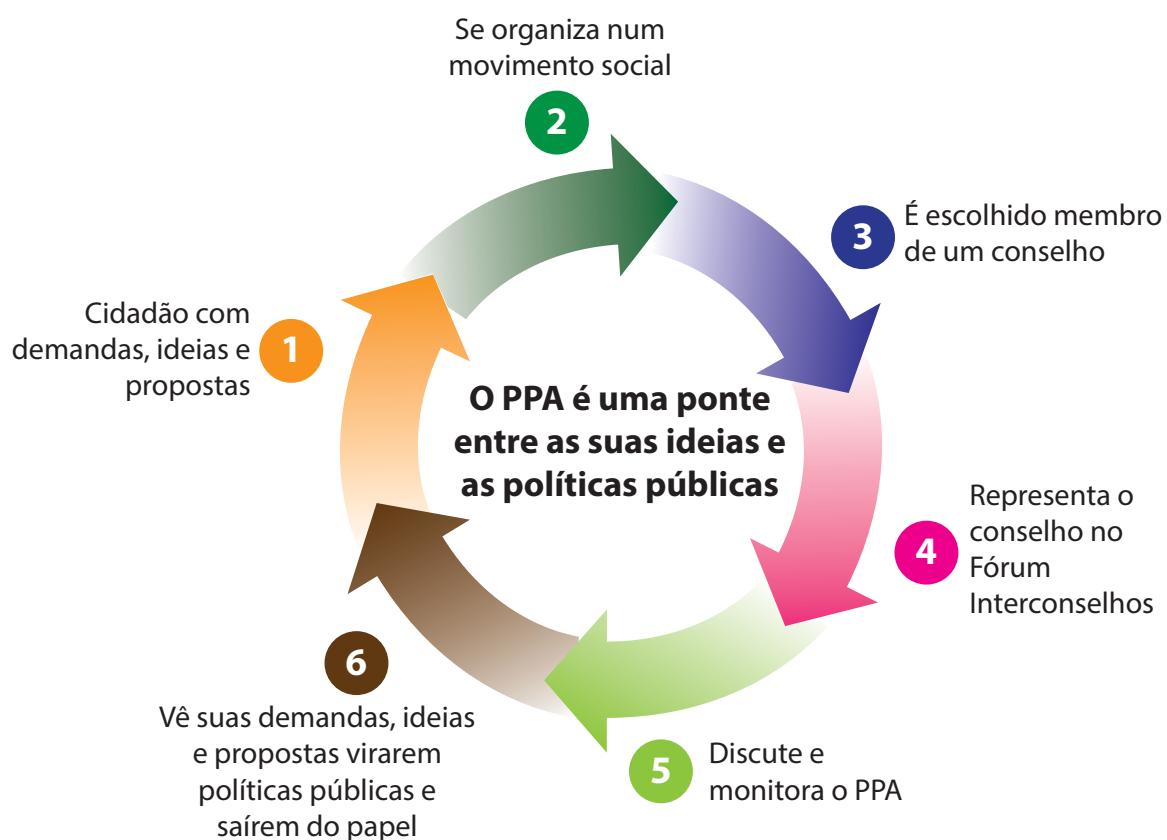
ciados na Constituição Federal de 1988. Ao seu lado, abre-se uma agenda de retomada do planejamento e da capacidade de investimento do Estado, especialmente em **infraestrutura econômica e social, com sustentabilidade ambiental**, de forma a superar os gargalos históricos do desenvolvimento brasileiro e gerar **oportunidades de inclusão social**. Em paralelo, é preciso induzir e orientar as forças dinâmicas da economia brasileira que têm sido a marca do atual padrão de desenvolvimento nacional. Atual dinâmica da economia brasileira baseada na ampliação dos investimentos em três motores do desenvolvimento: **Mercado de produção e consumo de massa**; Atividades baseadas em **recursos naturais** e **Infraestrutura econômica e social**. A estratégia de desenvolvimento passa por governar e buscar **complementar o padrão de desenvolvimento brasileiro**” (adaptado de SPI/MP, 2013).

Os macro-desafios do PPA federal até 2015:

EIXOS E MACRODESAFIOS – PPA 2012–2015		
Macroeconomia para o desenvolvimento	Sistema de proteção social	Infraestrutura econômica
1. Projeto nacional de desenvolvimento 2. Erradicação da pobreza extrema 3. Ciência, tecnologia e inovação	1. Projeto nacional de desenvolvimento 2. Erradicação da pobreza extrema 4. Conhecimento, educação e cultura 5. Saúde, previdência e assistência social 6. Cidadania 10. Segurança pública	1. Projeto nacional de desenvolvimento 3. Ciência, tecnologia e inovação 7. Infraestrutura
Produção com sustentabilidade e inovação	Inserção internacional	Estado, federalismo, planejamento e gestão
1. Projeto nacional de desenvolvimento 3. Ciência, tecnologia e inovação 4. Conhecimento, educação e cultura	1. Projeto nacional de desenvolvimento 11. Integridade e soberania nacional	1. Projeto nacional de desenvolvimento 6. Cidadania 8. Democracia e participação social 11. Gestão pública

Nesta primeira etapa se definem as grandes linhas condutoras do PPA, que idéias vão inspirar os debates dentro do governo, que rumos a cidade deverá trilhar nos próximos anos, que relações ela deverá consolidar ou transformar na sua região, estado e país ? Um dos elementos norteadores é a participação social e popular em todas as fases da elaboração do Plano, por isso ela é pensada aqui, no primeiro bloco das definições mais estruturantes e fundamentais. A participação social tem que ser cuidadosamente pensada e planejada: quais são os grupos organizados na cidade, que entidades os representam e os públicos mais fragilizados que não tem representação organizada, como serão envolvidos? A qualidade do processo participativo depende diretamente da qualidade da informação e dos debates que serão realizados, por isso, é preciso gastar energia nestes processos, priorizar tempo e disposição para ouvir as demandas e dialogar com as diferentes reivindicações.

ESQUEMA DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO



2ª ETAPA: definição dos programas e projetos do plano. É a dimensão tática do plano. O grupo de planejamento deve – a partir da explicação da realidade e da dimensão estratégica do Plano – formular os programas e projetos.

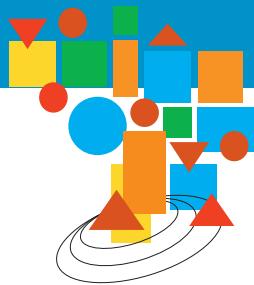
O que fazer ?	Como fazer ?	Com qual objetivo
Definir os Programas e Projetos	<p>Há vários modelos. O importante é ter sempre a idéia de que projetos mobilizam recursos, geram produtos específicos e provocam resultados nos problemas do mundo real. Normalmente os Programas reúnem tematicamente um conjunto de projetos afins e os projetos são compostos de objetivos, metas e indicadores relacionados e se desdobram em ações e iniciativas. Os programas também podem ter objetivos específicos que unifiquem o resultado esperado de um conjunto de projetos.</p> <p>A participação dos atores sociais envolvidos nos programas aumenta sua chance de sucesso e gera maior responsabilização coletiva.</p>	<p>O objetivo fundamental da dimensão normativa do planejamento estratégico é organizar os recursos disponíveis em direção à metas e produtos claros, objetivos e viáveis, tanto técnica quanto politicamente.</p> <p>Os projetos devem atacar os problemas identificados na etapa anterior.</p>
Realizar o processo orçamentário do planejamento	As iniciativas que compõe cada objetivo no programa tem ações orçamentárias equivalentes	Deve-se garantir equivalência entre a classificação do PPA e do Orçamento para que os dois instrumentos sejam complementares.

3^a ETAPA: definição do sistema de gestão e monitoramento do plano.

É a dimensão operacional do planejamento.

O que fazer ?	Como fazer ?	Com qual objetivo
Definir o sistema de monitoramento e avaliação do Planejamento	Definir quando, como e com quais critérios e condições os programas e projetos podem e devem ser alterados.	O objetivo fundamental da dimensão normativa do planejamento estratégico é organizar os recursos disponíveis em direção à metas e produtos claros, objetivos e viáveis, tanto técnica quanto politicamente. Os projetos devem atacar os problemas identificados na etapa anterior.
Pensar o sistema de gestão & planejamento	A elaboração e execução do Plano Plurianual evidencia outras lacunas na organização do governo e da administração municipal, tais como: formação e capacitação dos servidores, comunicação interna, processo decisório, prestação de contas, relações com legislativo, etc.	A dinâmica do planejamento pode evidenciar oportunidades para melhoria da gestão pública de um modo geral.

DICA: a sugestão destas três etapas – dimensão estratégica, desenho de programas e sistema de gestão – é meramente ilustrativa. Em cada município, a equipe de planejamento deve ter a sensibilidade para adaptações necessárias. É razoável supor que em municípios menores, 75% tem menos de vinte mil habitantes e 50% até 300 funcionários, o desenho de programas seja a parte mais importante do processo.



PARTE II

Ferramentas metodológicas selecionadas

NOTA EXPLICATIVA

Cada etapa da elaboração do PPA municipal exige uma metodologia específica que deve ser exaustivamente debatida e definida pelo grupo que organiza a elaboração do Plano. Aqui apresentamos somente algumas ferramentas que podem ser úteis nesta composição. As ferramentas não podem ser complexas ao ponto de dificultar o entendimento e bloquear a participação da sociedade, nem tão simples a ponto de não dar conta da complexidade do processo.

1. Equívocos comuns sobre a prática do planejamento e a elaboração do PPA

“Planejar é uma coisa, fazer é outra...”

Esta frase é utilizada com freqüência para tentar minimizar ou diminuir o esforço de planejamento nas organizações. Esta visão surge normalmente em contextos institucionais que tem precário ou nenhum planejamento, opõe processos supostamente antagônicos, mas que, na verdade, são parte de um único momento, é na ação concreta que o plano se decide e prova sua importância. Os métodos de planejamento tradicionais, ao ignorar a variável política, cortaram o caminho para o diálogo entre plano e gestão, relação absolutamente imprescindível para casar o “planejar” com o “fazer”. A ab-

soluta maioria dos planos fracassam porque o momento da gestão, do “fazer” não foi tratado com a devida importância exatamente durante o momento do planejamento.

“O planejamento engessa o governo...”

Num ambiente planejado, ao invés da decisão meramente intuitiva e lotérica, da administração do dia-a-dia, estabelecem-se critérios, metas, objetivos dos programas, diretrizes de longo prazo, enfim, o planejamento é um exercício sistemático de antecipação do futuro e é intensivo em gestão. Uma organização que pensa e planeja estratégicamente cria condições para o surgimento da liderança baseada na democracia interna e na delegação de autoridade, o monolitismo político e o dirigente autoritário surgem, quase sempre, no ambiente de ausência de planejamento estratégico e participativo. Um governo que se planeja, optimiza recursos e se antecipa aos problemas.

“O Planejamento é um rito formal, falado em código e desprovido de substância...”

Este preconceito está muito associado com o próprio elitismo intelectual que o planejamento tradicional e seus defensores construíram ao longo de décadas venerando modelos abstratos e inúteis. Neste caso será sempre verdade o ditado que diz ser o improviso sempre preferível ao planejamento malfeito, isto é, burocrático, formalista. O ritualismo mata o “bom” planejamento e condena à mediocridade dirigentes e funcionários. No mercado das consultorias organizacionais é comum o surgimento de “novas” técnicas e modelos esotéricos de planejamento ou temas afins. As siglas se proliferam e poucas delas tem realmente conteúdo prático e a aplicabilidade necessária. Quando se caminha para níveis cada vez mais abstrato de raciocínio, variáveis cada vez mais agregadas e grandes sínteses políticas é fácil descolar-se da realidade concreta e esta armadilha tem apanhado muitos planejadores. Nesta situação é sempre recomendável associar a intuição e o bom-senso - a expertise que falta para muitos - com

as técnicas e modelos racionais adotados em qualquer manual de planejamento.

“O planejamento é obra puramente técnica, deve ser neutro...”

É evidente que os planejadores devem ter conhecimento técnico mínimo sobre o que planejam e a técnica pode ser usada em diversa direções, até opostas. Tais conhecimentos podem ser apreendidos de forma padrão e uniforme, estão acumulados historicamente nos mais diversos setores do conhecimento humano. Entretanto, no setor público especialmente, seria um suicídio “planejado”, fazer planos sem incluir as variáveis de poder e da política na sua concepção e execução. Não existe planejamento neutro, pelo simples fato de que planejar é priorizar e resolver problemas e isto pressupõe uma determinada visão-de-mundo, uma concepção de Estado, de organização social e assim por diante. Planejar estrategicamente implica necessariamente em manipular variáveis políticas, em situações de poder compartilhado, onde os “outros” também planejam e formulam estratégias. O planejamento que se diz meramente técnico na verdade resulta em simples adivinhação e charlatanismo intelectual.

“A participação social atrapalha o Plano...”

Outro mito que carece de base empírica e conceitual. A participação social organizada na elaboração, execução e monitoramento do Planejamento, não só confere mais legitimidade e responsabilização coletiva sobre seus resultados, como ajuda a evitar desvios de recursos e fiscalizar a execução dos serviços públicos. Fundamentalmente a participação dos grupos organizados, conselhos de políticas e da população em geral representa um resgate da cidadania, processo meritório em si mesmo.

“O PPA não é nada mais do que uma lista de obras e serviços...”

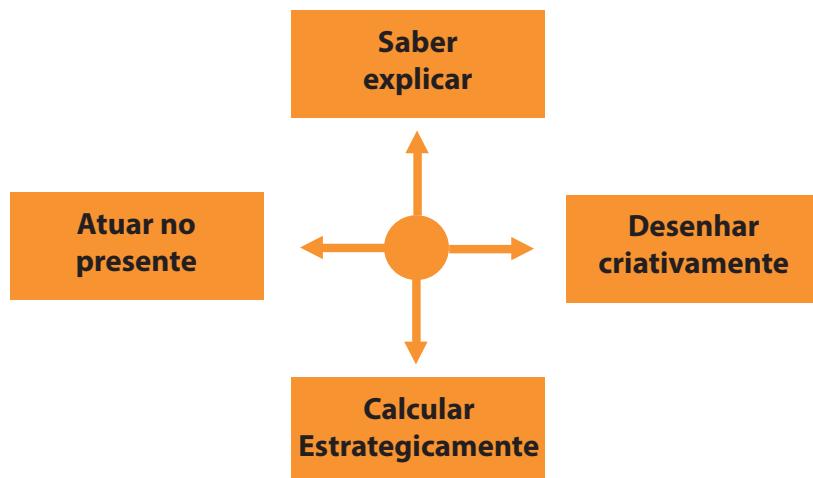
A elaboração do PPA é um momento ímpar para governo e comunidade pensarem o futuro da cidade. As obras e serviços previs-

tos pelo plano como investimentos importantes, também devem ser considerados na sua manutenção, em especial dos recursos humanos necessários ao seu funcionamento posterior. O PPA não pode e não deve se tornar uma lista de obras desconexas, nem um catálogo demagógico de promessas irrealizáveis. Um Plano Plurianual bem feito, coerente e exequível, bem estruturado, com uma visão pactuada de futuro para a cidade, sem dúvida poderá contribuir também com a imagem do governo e do Prefeito(a) municipal.

As **quatro ferramentas** apresentadas são as seguintes:

Análise FOFA (SWOT em inglês) baixa complexidade	Identifica as Fraquezas, Oportunidades, Fortalezas e Ameaças	Pode ser utilizado para organizar as tarefas, visualizar o contexto em que o planejamento está sendo elaborado e nivelar a informação no grupo
Análise Situacional por Problemas média complexidade	Seleção e explicação do problema, separando causas de efeitos	Muito útil para identificar a transetorialidade da agenda municipal e a interpelação entre problemas.
Desenho da Matriz Operacional média complexidade	Identifica quais ações são necessárias e a relação entre recursos, produtos e resultados	Possibilita fazer análise de eficiência e eficácia dos projetos.
Análise Estratégica alta complexidade	Identifica atores sociais, interesses e relações de poder	Útil para construir viabilidade política e institucional para o PPA, vencer resistências e aumentar seu grau de legitimidade e participação social.

Independente da ferramenta usada é fundamental que o grupo de planejamento do PPA municipal saiba articular as quatro dimensões básicas do pensamento estratégico:



DICA: nos eventos de formação das equipes de planejamento municipais deve-se considerar que estas ferramentas estão dispostas em grau crescente de complexidade. Caso seja necessário, deve-se adaptar as ênfases de acordo com as condições institucionais, políticas e materiais de cada município.

FERRAMENTA 1 - A Análise FOFA (Fraquezas e Fortalezas & Oportunidades e Ameaças)

Baixa complexidade

Esta é outra metodologia ou mais corretamente falando, outra técnica de pronto emprego para uso em reuniões, processos de planejamento rápido ou mapeamento de processos. Lembre-se que esta técnica só é valida se o grupo que está organizando o PPA ou participando de sua elaboração tiver plenas condições de diálogo e comunicação, não poderá haver qualquer tipo de constrangimento ou censura aos participantes. A implementação do FOFA², que quer

2 SWOT é uma sigla em inglês dos termos Strengths (pontos fortes), Weaknesses (pontos fracos), Opportunities (oportunidades para o seu negócio) e Threats (ameaças para o seu negócio).

dizer forças, fraquezas, oportunidades e ameaças depende do detalhamento destes quatro pontos, como segue:

Pontos Fortes da Organização (Strengths)	Pontos Fracos da Organização (Weakness)
<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
Oportunidades Ambientais (Opportunities)	Ameaças Ambientais (Threatness)
<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

a) Forças (questões internas): Determine os pontos fortes do governo e da administração municipal, da cidade, dos recursos disponíveis ou qualquer outra característica interna importante.

Questões básicas :

- Há qualquer vantagem sem igual ou distinta que faz Prefeitura e sua Cidadese destacar?
- O que faz com que os cidadãos de sua cidade sintam orgulho?
- O que distingue positivamente sua cidade e prefeitura das demais cidades de sua região?
- Sua cidade possui um plano diretor de ordenamento territorial?

b) Fraquezas (questões internas): Determine as fraquezas de sua cidade e prefeitura, não somente de seu ponto de vista, mas também, o mais importante, de seus cidadãos. Embora possa ser difícil para um governo reconhecer suas fraquezas, é fundamental encarar a realidade de frente, identificar os problemas internos que potencialmente podem impedir uma boa gestão e planejamento do município.

Questões básicas :

- Existem operações ou procedimentos que podem ser melhorados no governo municipal?
- Porque outros municípios semelhantes ao seu obtem melhor resultados na qualidade dos serviços públicos ofertados?
- Os recursos humanos da prefeitura estão disponíveis na quantidade e qualidade desejada e necessária?
- Como estão as condições financeiras de seu município para investir na cidade?
- Como estão as condições cadastrais da prefeitura para receber transferências de recursos do Estado e do Governo Federal?

c) Oportunidades (ambiente externo): outro fator importante é determinar como sua prefeitura e cidade pode continuar a se desenvolver de forma inclusiva e sustentável, aproveitando e otimizando as oportunidades que aparecem. Afinal, oportunidades estão em todo lugar, tais como mudanças na tecnologia, novas política governamentais, novos investimentos, etc.

Questões básicas :

- Quais são as oportunidades de cooperação federativa de sua cidade ? Com o Estado e com o governo federal ?
- Que oportunidades você identifica na sua cidade para o desenvolvimento econômico e social?

- Há expectativa de novos investimentos na cidade?
- As tendências dos indicadores sociais e econômicos indicam oportunidades no futuro?

d) Ameaças (ambiente externo): ninguém gosta de pensar em ameaças, mas nós ainda temos de enfrentá-las, apesar do fato que elas são fatores externos que estão fora de nosso controle. É vital estar preparado e enfrentar as ameaças durante situações de turbulência. No planejamento plurianual é importante prever o que pode impedir o êxito do plano, só assim poderemos preparar ações mitigadoras e se antecipar aos problemas.

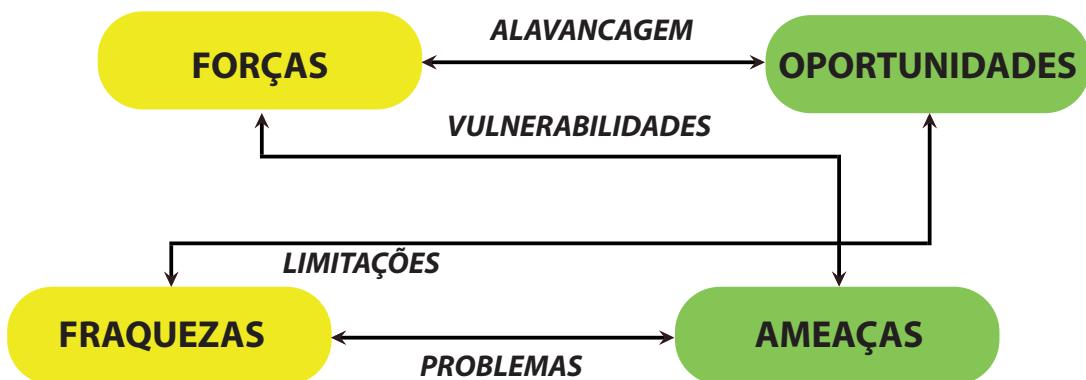
Questões básicas :

- Quais indicadores ou tendências de desenvolvimento econômico e social de sua cidade ou região podem ameaçar o êxito do plano plurianual?
- Mudanças na legislação nacional, estadual ou local podem ameaçar o desenvolvimento de sua cidade?
- Há ameaças de natureza climática ou ambiental que poderão afetar sua cidade no futuro próximo?

A análise FOFA acontece quando os quatro quadrantes estão preenchidos, veja a figura a seguir. Em cada quadrante há uma configuração específica e uma indicação que ajuda o planejador municipal a determinar o que fazer. Por exemplo, no quadrante onde estão combinadas as forças (internas) com as oportunidades (externas) há claramente uma indicação das prioridades da Prefeitura e da cidade, do seu foco de ação, daquilo que a distingue das demais e que é sua força. Já o oposto, no quadrante de confluência das ameaças (externas) com as fraquezas (internas) há um sinal de alerta, uma indicação de estratégia defensiva ou de desenvolvimento da cidade num cenário hostil.

		Análise Externa	
Análise Interna		Ameaças	Oportunidades
Pontos Fracos		Risco	Potencial
		Enfrentar	Foco

A análise FOFA pode ser muito útil como ferramenta auxiliar para fomentar um brainstorming no início de um debate sobre cenários futuros para a organização ou seminários de planejamento estratégico. O FOFA é especialmente útil para a gestão de riscos porque permite visualizar num mesmo quadro fontes internas e externas de riscos para os projetos e ações. As fortalezas e as oportunidades da conjuntura local, regional e nacional constituem base para inspirar a dimensão estratégica do plano, pois fornecem as bases para os grandes desafios.



Deve-se ter o cuidado para **não “congelar” a análise**, a realidade é dinâmica e os pontos mais importantes devem ser monitorados o tempo todo. Ainda mais porque boa parte das informações dependem de eventos externos, muitos fora da governabilidade da Prefeitura ou do Governo Municipal.

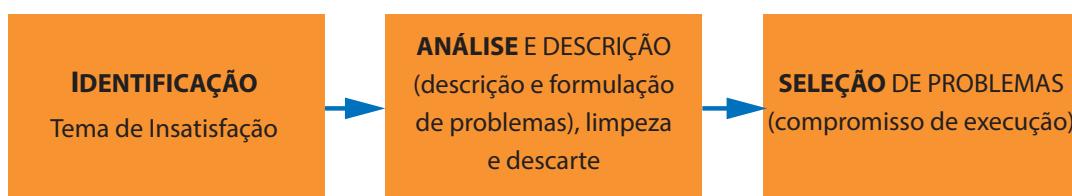
DICA: o mapa de alinhamento entre programas federais e estaduais é com certeza uma das oportunidades centrais para o PPA municipal.

FERRAMENTA 2 - Identificando, selecionando e explicando problemas – o momento explicativo

Média complexidade

O que é?

É a identificação, seleção e priorização de problemas que se constituem nos principais obstáculos para o cumprimento das diretrizes estratégicas da organização, considerada a análise de ameaças e oportunidades.



Qual objetivo?

O problema é fundamentalmente uma situação desconfortável para o ator que pode ser evitada. Isto é, o problema deve tornar-se um centro prático de ação, mesmo que existam variáveis ligadas à explicação do mesmo, sobre as quais possuímos baixa governabilidade. A identificação, seleção e explicação do problema (através do fluxo-

grama explicativo ou “árvore do problema”) é passo fundamental porque dele deriva toda a construção posterior dos projetos e ações. Na percepção de Matus³:

“Existe uma tendência a crer que as soluções são previamente conhecidas e que a explicação do problema deve acomodar-se às soluções pré-concebidas. Existe também uma tendência, em cada ator, a crer que sua solução e sua explicação são as corretas. Esses vícios de irreflexão opõem-se ao planejamento como processo criativo e penetrante.”

Resumo das principais vantagens metodológicas na “análise do problema”:

- 1) demonstra claramente que os problemas têm causas relacionadas umas às outras.
- 2) permite construir uma visão mais sistemática e holística sobre possíveis estratégias.
- 3) contribui para hierarquizar recursos escassos e focalizar as energias de gestão.
- 4) ajuda pedagogicamente nos processos de aprendizagem e participação internos.

Os problemas que predominam no universo social, na gestão pública em especial, são aqueles ditos “quase-estruturados” que exigem metodologias de planejamento de qualidade diferenciada. Identificar problemas não é tarefa simples. Vemos o mundo de acordo com os óculos que estamos usando. Cada pessoa tem sua cultura, suas referências e valores. O que é problema para uns pode ser a solução para outros. Nossa percepção e intuição são importantes, mas podem enganar.

Uma quadro-resumo que mostra a diferenças entre problemas bem estruturados (fáceis de resolver) e problemas quase-estruturados (difíceis de resolver).

3 4 Carlos Matus, ver referências no final.

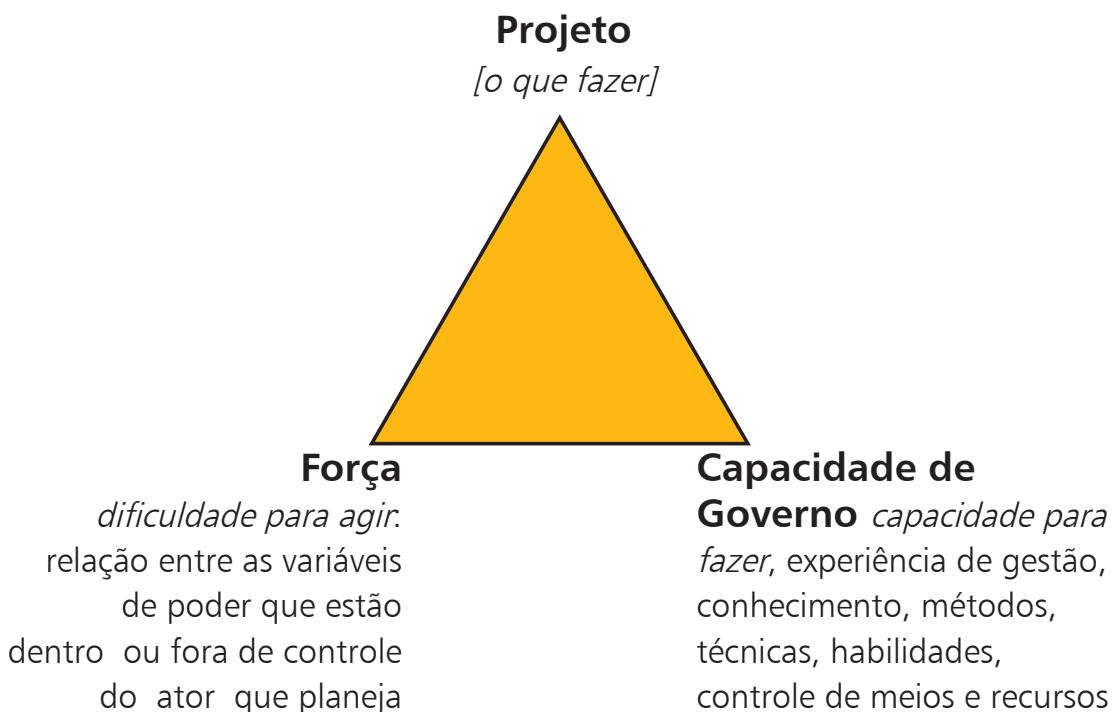
A NATUREZA DOS PROBLEMAS COMPLEXOS

- O problema está determinado por regras, mas estas não são precisas, nem invariáveis e nem iguais para todos. Os atores sociais criam as regras, e às vezes as mudam para poder solucionar os problemas.
- O homem (ou ator social) está dentro do problema e é aí que o conhece e o explica, mesmo que não tente solucioná-lo. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.
- As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.
- Os atores sociais (ou os homens) criam possibilidades de solução, que não existem previamente. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são dados necessariamente previamente.
- O problema está sincrônica e diacronicamente entrelaçado a outros; a solução de um problema facilita ou dificulta a solução de outros.
- O espaço e o tempo são relativos a quem se relaciona com o problema a partir de diferentes posições.
- O sistema é criativo e suas variáveis não são dadas, não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas.
- Qualidade e quantidade combinam-se inseparavelmente. As possibilidades de solução do problema são criadas pelo homem e são potencialmente infinitas em número.
- O problema coloca um desafio múltiplo que abrange sempre o âmbito sociopolítico, mesmo tendo uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar o rigor.

Como fazer ?

A identificação do problema segue, normalmente, uma seqüência onde:

- A análise FOFA pode ajudar a identificar e selecionar os problemas de alto valor para o Governo Municipal e para a Cidade. Lembre-se de que as ameaças externas no fundo são problemas que devem ser enfrentados, mas que a Prefeitura tem baixa governabilidade (mudanças climáticas, por exemplo). Já as “fraquezas” ou “pontos fracos” são fonte dos problemas que - em tese - estão mais próximos da solução pelo Governo Municipal, como por exemplo, “Saneamento deficitário” ou “baixa arrecadação municipal”.
- O grupo que está elaborando o PPA, define uma listagem de problemas com liberdade total de critérios. Além da análise FOFA, pode-se estimular o debate a partir da análise do “triângulo de governo” que relaciona nos vértices as categorias “Projeto de Governo”, “Governabilidade” e “Capacidade para Governar”. Normalmente o debate sobre estes três pontos enseja um “chuva de idéias” sobre os problemas da organização. Abaixo um diagrama que ilustra esta relação:



DICA: o debate usando a figura do “triângulo de governo” funciona melhor em grupos mais homogêneos, que já tenham algum acúmulo coletivo de debates. Sua maior utilidade é evidenciar que qualquer Projeto de Governo depende de sua capacidade para governar e de sua governabilidade, isto é, há limites para atingir seus objetivos, sua consciência é fundamental para um planejamento ousado, mas realista.

- O grupo que está elaborando o PPA promove a “limpeza” de problemas mal-formulados ou confusos, inquirindo o grupo e provocando a reflexão sistemática sobre os resultados da produção coletiva.
- O uso de tarjetas (pedaços retangulares de cartolina colorida onde os participantes escrevem seus argumentos) ou outro método de visualização é fundamental, pois garante a participação de todos. Aqui cada palavra ou frase pode ter múltiplos significados.
- A descrição ou redação de um problema deve ser feita de forma negativa, isto é, expressando um sentido de negatividade de não-conformidade, etc.
- Tradicionalmente iniciamos por definir soluções “prontas”, mesmo sem saber quais problemas elas supostamente estão tentando resolver. No planejamento estratégico, com enfoque participativo ocorre o contrário da reflexão convencional. Aqui se combate a idéia freqüente de “soluções em busca de um problema”!
- É fundamental colocar um só problema por tarjeta, facilitando a recomposição visual das idéias durante o processo de seleção. Na medida em que os problemas de redação são filtrados e corrigidos, o entendimento e validação das declarações e o processo de seleção ou priorização pode iniciar.

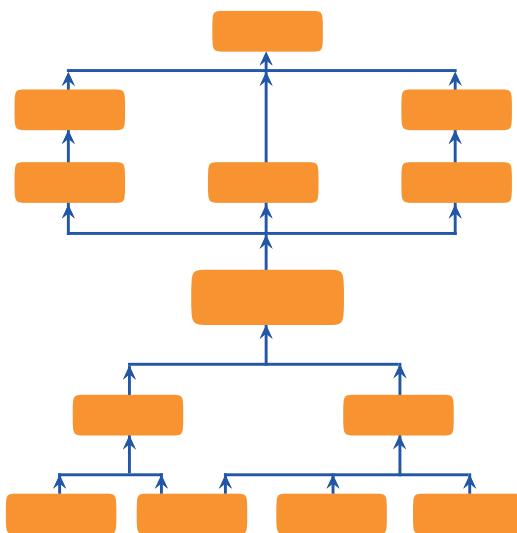
- Devemos passar, em todas as fases ou passos, de uma situação de reflexão extensiva para outra de priorização e seleção intensiva, ou seja, de focalização permanente naquilo que é sempre prioritário, que é anterior.
- O grupo deve separar três categorias analíticas que envolvem a identificação de problemas: as causas, os efeitos e os sintomas do problema. Deve-se começar pela descrição do problema, como ele aparece, como se torna visível e só depois explicar causas e efeitos. A descrição de um problema pode ser a base para formular indicadores que permitirão, mais adiante, monitorar um sistema de monitoramento.
- O grupo seleciona vinte, trinta ou quarenta problemas que estão “no caminho” das diretrizes estratégicas. Quanto maior o número de problemas, mais tempo será necessário para processar o debate seguinte (seleção e explicação).
- O grupo deve selecionar no máximo dois ou três grandes problemas em cada estratégia (ou no máximo cinco problemas, para o conjunto das estratégias). Lembramos que para cada problema selecionado todo um “plano de ataque” deverá ser elaborado, suas estratégias, instrumentos de gestão, etc.
- As estratégias devem ser agregadas por âmbito temático (administração, finanças, atividades finalísticas, etc.), pois isto facilita a leitura e interpretação do conjunto de problemas do grupo. Sugerimos a seguir algumas perguntas-orientadoras como fio condutor dos debates, por exemplo: Quais problemas são centrais para atingir as diretrizes? Considerando a análise situacional - quem nós somos e para onde queremos ir, onde devemos concentrar nossos recursos estratégicos? Quais problemas estão totalmente fora da nossa governabilidade e portanto, exigem que se adote estratégias diferenciadas?

Critérios para selecionar os problemas na elaboração do PPA municipal:

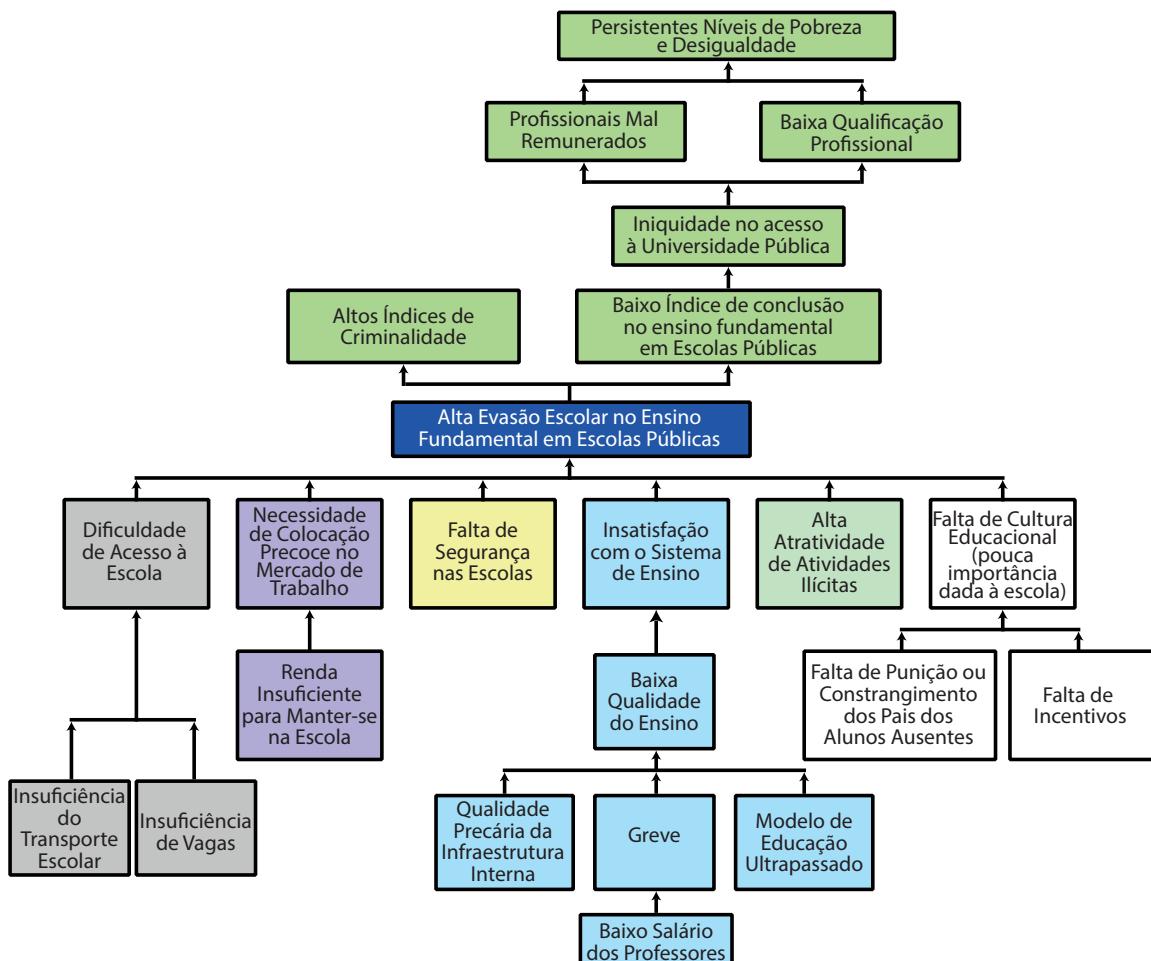
1. Qual a natureza e a intensidade do impacto do problema na visão de futuro da Cidade, definida pelo governo municipal (dimensão estratégica do planejamento).
2. Qual o valor político atribuído ao problema.
3. Período de maturação dos sintomas e efeitos do problema (duração do mandato).
4. Recursos dominantes necessários para seu enfrentamento e solução.
5. Grau de governabilidade e eficácia exigida do governo ou organização.
6. Qual a reação dos outros atores diante dos problemas selecionados.
7. Quais os custos (financeiros ou não) do adiamento de seu enfrentamento.
8. O ataque aos problemas exige padrões de inovação ou continuidade.
9. Quais os impactos (ou abrangência) do problema a nível regional.

Explicar bem o problema é fundamental para desenhar operações e ações no momento seguinte. Muitos problemas iniciais, que foram descartados pelo grupo, surgem novamente como causas ou consequências dos problemas escolhidos, este “entrelaçamento” de problemas é um indicador importante da transetorialidade, isto é, no fundo, os problemas estão interligados. Por exemplo, identificar problemas de saúde pública, necessariamente implica em descrever problemas na área do saneamento básico, da segurança alimentar ou da desnutrição infantil.

Assim como uma árvore com suas raízes e galhos, a representação gráfica de um problema ajuda a perceber as conexões e interdependências entre as diversas dimensões da vida social, política, cultural, humana, econômica, etc., na gestão de uma cidade.



Um exemplo de uma “Arvore do Problema” construída pelo grupo dirigente de uma hipotética “Secretaria Municipal de Educação”, na tentativa de entender o problema “alta evasão escolar no ensino médio”:



Outra finalidade deste “debulhamento” do problema é concentrar as atenções nas causas e não nos efeitos ou sintomas do problema. A identificação das causas dos problemas é fundamental e ainda podemos descrevê-las segundo os diferentes graus de governabilidade que temos sobre elas. Por exemplo, existem regras jurídicas ou condicionamentos estruturais (ou históricos) que ajudam a conformar determinados problemas, porém não são centros práticos de ação, pelo menos da ação direta do ator social que está planejando.

EXEMPLOS DE PROBLEMAS COMPLEXOS COMUNS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

- Inexistência de espaços participativos e fragilização dos instrumentos de controle social e transparência pública.
- Altos níveis de exclusão social, alto número de populações fragilizadas e baixos níveis de equidade social.
- Baixo dinamismo econômico resultando em pouca geração de emprego e renda local.
- Baixa capacidade de investimento público municipal e alta dependência de recursos transferidos do Estado e União (FPM).
- Baixa ou inexistente articulação regional ou formas consorciadas para solução de problemas comuns e gestão inter-municipal.
- Capacidade de governo insuficiente: quadro técnico reduzido e pouco motivado, sem tradição de planejamento, carência de pessoal na prestação de serviço.

FERRAMENTA 3 - A Matriz Operacional

Média complexidade

A idéia de uma “Matriz Operacional” consiste em elaborar um instrumento de visualização gráfica, que contenha o conjunto das informações mais importantes do desenho normativo do plano, isto é, a base (NÃO DETALHADA) de seus programas e projetos. É a dimensão mais tática do plano. A matriz consiste na disposição do conjunto de operações definidas e deve levar em consideração os seguintes itens:

Os elementos estruturais para ***desenhar um Programa*** do PPA:

- **Detalhamento:** conforme a complexidade das causas do problema ou da diretriz estratégica (dimensão estratégica) será necessário detalhar o Programa em projetos e ações específicas e assim por diante, o grau de detalhamento deve obedecer critérios de praticidade e operacionalidade do plano.
- **Recursos necessários:** deve-se estimular uma reflexão sobre o grau de comprometimento de recursos necessários para executar a operação. Os recursos sempre são multifuncionais, podendo ser classificados em econômicos ou financeiros, tempo, humanos e políticos. Pode-se atribuir uma graduação -alto, médio, baixo - em operações mais complexas. A análise de recursos necessários é fundamental para avaliar a eficiência da ação proposta a partir do balanço geral de recursos. A análise dos recursos financeiros é a base para construção da proposta orçamentária nas fases posteriores.
- **Produto gerado:** é o efeito imediato e direto da execução da ação ou operação. Por exemplo, se a ação proposta for: “Elaborar projeto de implantação de controladoria interna,” o produto gerado será provavelmente um “Projeto de Implantação da Controladoria” e os resultados “melhoria da qualidade do gasto público”.

- **Resultado esperado:** é crucial distinguir resultado de produto, para que se analise a eficácia da ação, isto equivale a responder a seguinte pergunta: o produto esperado desta operação realmente garante o resultado desejado? No exemplo anterior um dos resultados mais prováveis seria a redução do desperdício ou melhoria da gestão. Há sempre uma pré-intencionalidade ao definir resultados, já que uma operação pode produzir muitos resultados. Resultados imprevistos ou negativos, dependendo das estratégias de viabilidade e dos cenários futuros. Pode-se debater aqui indicadores quantitativos e qualitativos de resultado que, junto com os indicadores do problema, podem ajudar para montar o sistema de monitoramento.



- **Responsável:** recomenda-se definir junto ao grupo de planejamento o setor, secretaria ou departamento responsável pela execução da operação e que vai se responsabilizar perante o grupo por esta tarefa ou pelo seu detalhamento técnico. Esta definição pode ficar “em aberto” e ser retomada no final do processo de planejamento quando debate-se o problema da gestão do plano e o conjunto de responsabilizações institucionais que ele demanda.

Estes elementos conformam o **padrão mínimo** da Matriz Operacional. Algumas metodologias utilizam outras ferramentas como o “5W2H” (Quem ? Onde ? Como ? Porque? Quando ? Quanto ?), metodologias de controle de qualidade no ciclo PDCA (planejar, fazer, corrigir e atuar corretivamente) ou o “Método do Quadro Lógico”, por exemplo. Todas formas e arranjos descritivos possíveis são válidos, desde que haja sempre coerência metodológica entre os princípios teóricos do método, a metodologia utilizadas, as ferramentas empregadas e os valores da organização que protagoniza o processo de planejamento.

Um desenho sugestivo de “matriz operacional” para programas finalísticos:

Elemento da Matriz	Descrição
As Diretrizes Estratégicas	Está relacionada à imagem de futuro que queremos construir na cidade. É a visão estratégica de médio e longo prazo.
O(s) Problema(s) e suas causas	Relaciona os problemas e suas causas mais importantes que temos que resolver para caminhar em direção ao futuro que queremos para o município.
Nome do Programa	Enunciado do programa, deve ser claro e comunicável.
Objetivo do Programa	Deve ser viável, transformador, exequível e orientado para a estratégia do governo.
Meta do Objetivo até 2017	Pode ser qualitativa ou quantitativa. A meta materializa o objetivo.
Iniciativa	É o que deve ser feito no âmbito do programa nos próximos 4 anos. Declara os bens e serviços que serão entregues.
Recursos necessários	Para que se tenha uma idéia da exigência de recursos do programa e suas iniciativas, NÃO DEVE SER detalhado. Isto será feito por equipes técnicas após a decisão final do governo e sociedade.
Produto esperado	É o bem ou serviço resumidamente descrito que será disponibilizado à população.
Resultado esperado	Esperemos resolver ou pelo menos atenuar os problemas e atingir os objetivos. Aqui debate-se os impactos efetivos do programa e suas ações na realidade local.
Órgão responsável	Define o setor ou depto responsável, quanto mais preciso melhor.

O inventário de programas e projetos já em andamento na Prefeitura pode e deve ser utilizado como subsídio neste debate, porém deve-se atentar para que o atual portfólio de atividades não condicione, por inércia ou acomodação, os futuros programas do Plano Plurianual.

O detalhamento do programa, incluindo o uso de indicadores⁴, definição de público-alvo que são fundamentais para aferir o alcance ou não das metas de cada objetivo, justificativa, horizonte temporal e cronograma (etc.), deverá ser feito depois que o grupo de planejamento definir uma proposta básica. Este detalhamento deverá ocorrer também depois da oficina ou reuniões com a sociedade organizada.

DICA: é vital que fique claro aos responsáveis pela organização do PPA que o modelo de organização dos programas é variável, aqui estão só os elementos essenciais. Aspecto crítico é sempre a relação lógica e plausível entre diretrizes estratégicas, causas dos problemas e programas. Isto é essencial para concentrar a ação do PPA em frentes de intervenção realmente prioritárias, inadiáveis e com respaldo da população. A matriz FOFA poderá ajudar para dar mais realismo a esta etapa.

Para exemplificar o desenho básico de um programa do PPA federal segue o esquema mostrado a seguir:

4 Sobre indicadores consultar: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_trangular.pdf

Esquema do desenho básico de um programa do PPA



Fonte: Almanaque do Planejamento / MP

FERRAMENTA 4 - A Análise da Estratégia

Alta complexidade

Muitos planos estratégicos fracassam ou se tornam peças protocolares e burocráticas porque sua gestão é muito vulnerável e artesanal. Outro motivo de falha sistemática é a ausência de liderança – que deve iniciar pelo Prefeito – para motivar e orientar sua equipe. Em ambas as situações se requer uma competente análise da estratégia do plano plurianual. O plano não é neutro, ele carrega uma visão

de cidade que pode contrariar por exemplo, os interesses dos especuladores imobiliários ou de atividades econômicas altamente poluidoras, por exemplo. Muitos planos falham porque não logram obter apoio de aliados ou neutralizar opositores. Na análise de estratégia procuramos conhecer quem são os “jogadores”, os atores sociais da cidade e como o Governo Municipal, responsável pelo êxito do Plano deve dialogar neste “jogo social”.

1º passo: a análise dos Atores Sociais

O comportamento dos demais atores ou entidades que estão no espaço dos nossos problemas é determinante para a eficácia dos nossos planos, em todos os domínios da viabilidade estratégica. Conhecer profundamente os adversários ou concorrentes, como também os aliados, é condição para formulação da estratégica mais adequada. Identificar suas posições, seus interesses diante dos problemas e projetos, simular sua provável reação no tempo, identificar sua capacidade de resposta, conhecer os recursos críticos que controla, enfim, a viabilidade política de uma estratégia é proporcional ao grau de conhecimento que possuímos sobre o outro, embora não devamos esquecer que este conhecimento não é definitivo e que os comportamentos são sempre criativos e imprevisíveis. A viabilidade política é assim, referente sempre às relações de poder e só no momento da interação criativa com os demais é que podemos acumular ou não poder.

Uma técnica gráfica recomendável para análise dos demais atores pode ser seguida através dos seguintes passos:

- Define-se ator como uma organização social que mobiliza recursos, sustenta com certa estabilidade um projeto político, enfim, “joga” na conjuntura. A partir daí deve-se listar todos atores sociais relevantes para a solução do problema já analisado. Numa cidade são atores relevantes, por exemplo: o Clube Lojista, a Associação Comercial, os sindicatos de trabalhadores, a Câmara de Vereadores, a Rádio local, as diversas igrejas, os grupos culturais, as associações de moradores, os funcionários públicos e assim por diante.

- Devemos produzir uma matriz chamada “Matriz de Interesse dos Atores Sociais” que consiste em relacionar o conjunto dos atores selecionados com o conjunto das operações ou ações projetadas no momento normativo. O valor que um ator atribui para uma ação pode ser alto, médio ou baixo e o interesse pode ser positivo, caso ele apoie ou negativo, caso ele rejeite a operação. Assim os atores sociais com alto valor e interesse negativo constituem a base dos prováveis oponentes ou adversários enquanto os de alto valor e interesse positivo os aliados e apoiadores. O valor e o interesse juntos sinalizam a motivação ou a intenção dos atores, porém esta identificação isolada da capacidade real não nos diz muita coisa.

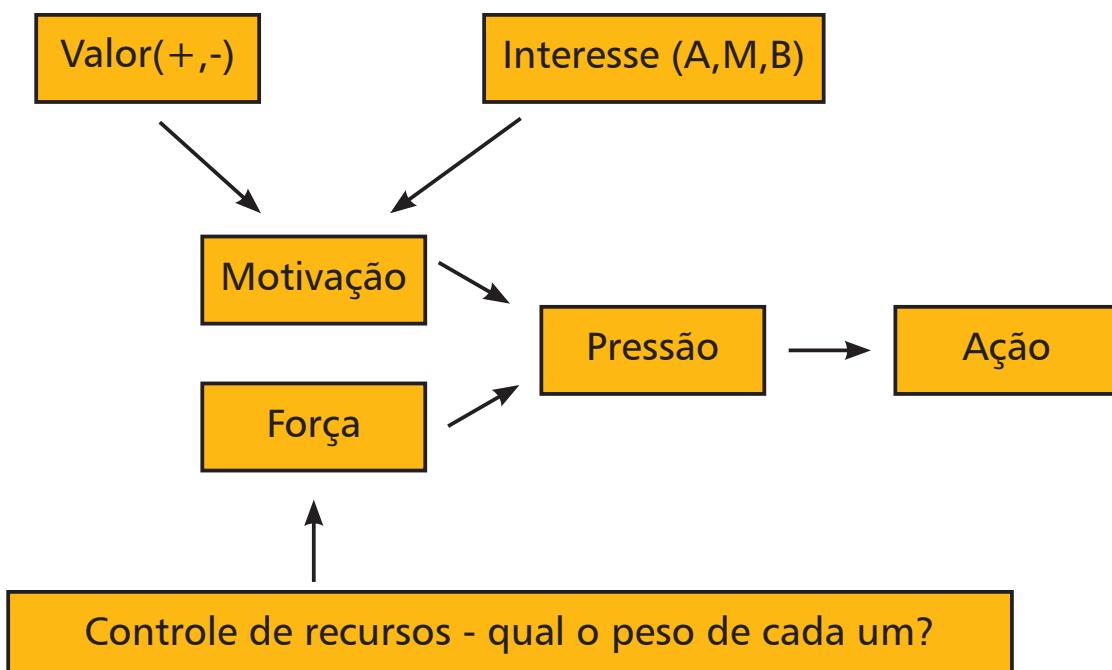
O QUE É A “FORÇA DE UM ATOR SOCIAL” ENQUANTO PODER?

- É multidimensional, não é sua natureza que define mas a circunstância do uso.
- Só tem valor relativo ao propósito do Ator, é situacional.
- É produto da acumulação social, é capacidade ganha ou perdida no jogo.
- É um conceito que permite comparação, é mensurável, existe quando está em movimento. É poder aplicado.
- Pode produzir resultados sem ser usada, poder de dissuasão.
- Na política se expressa pelo controle de “centros de poder”.
- É um recurso permutável, pode ser intercambiado no jogo social.
- A acumulação é condicionada pelas regras de poder, a institucionalidade fixa as possibilidades-limite.

Será necessário analisar a capacidade real “de jogo” dos atores, pois ela confere poder real(ou não) às suas motivações e intenções. A motivação e a capacidade de um ator conformam sua capacidade de pressão no jogo social, isto é, um ponto de aplicação da força do ator.

- Deve-se proceder uma análise dos recursos controlados por cada ator já analisado. Os recursos no campo do debate estratégico podem ser de múltipla natureza, por exemplo, recursos econômicos, adesão popular, controle dos meios de comunicação, controle de bancadas parlamentares, etc. Uma técnica de visualização gráfica simples consiste em montar uma LISTA com os recursos relevantes de cada ator. Os atores mais críticos para o problema estratégico são os que representam a um só tempo os maiores graus de motivação, contra e a favor, com as maiores capacidades expressas como controle de recursos críticos.

Diagrama para análise dos atores estratégicos do PPA municipal



Esta lista identifica quais são os principais tipos de recursos importantes para o planejamento em curso e qual o grau de controle de cada ator sobre o mesmo, ela é uma fonte de informações básicas para ser utilizada mais adiante no aprofundamento da análise estratégica e na interação entre atores sociais que estão ora em conflito, ora em cooperação.

Interesse dos Atores (sugeridos)

Atores Selecionados Programas do Plano Plurianual	Interesse dos Atores (sugeridos)		
	Associação Comercial e Industrial	Sindicato dos Funcionários Públicos	Câmara de Vereadores
Programa 01			
Programa 02			
Programa 03			

Preenchimento das células da matriz	VALOR	INTERESSE	Máxima adesão
	ALTO	APOIA (+)	A+
MÉDIO	REJEITA (-)	Máxima rejeição	
BAIXO	Indiferente		A-

Este quadro expressa teoricamente as **motivações dos atores sociais**. Um quadro básico para análise estratégica, que é sempre uma questão de força e poder, relação entre forças e pressões. O valor agregado ao interesse produz uma motivação concreta de cada ator sobre cada ação, projeto ou operação do jogo. A força de cada ator (elemento crítico para estabelecer a estratégia) depende de vários fatores além da motivação, como a perícia, a personalidade, o suporte cognitivo e o controle de recursos de cada jogador. Mapeada a correlação de forças relativas ao espaço do problema já há condições mínimas de avançar na análise estratégica. Sabemos que os comportamentos institucionais não dependem só das motivações ou do poder acumulado por cada agente social, o jogo de pressões se realiza em conjunturas concretas, em determinadas cenas ou cenários, portanto, devemos retomar os cenários elaborados no momento anterior e construir nosso plano estratégico que consiste na elaboração de ações de viabilidade para o plano.

DICA: se o tempo for escasso ou a complexidade da análise do posicionamento dos diversos atores em relação a cada programa for inadequada ou desnecessária pode-se concentrar a análise sómente em relação à dimensão estratégica, num nível mais agregado. Em qualquer caso a análise estratégica não deve ser super valorizada.

Quando o Planejamento Plurianual se propõe a enfrentar temas delicados na cidade, é normal que interesses sejam contrariados e se produzam tensões que devem ser enfrentadas pelo Governo Municipal. Por exemplo, imaginemos que o PPA estabeleça um programa de urbanização numa área que atualmente é abandonada, servido de reserva de valor para a especulação imobiliária. Imaginemos ainda que parte dos proprietários destas áreas sejam donos também da rádio local e do mesmo partido do governador do Estado, que faz oposição ao Prefeito. Como lograr êxito neste

programa? Outro exemplo: o PPA prevê ao longo do tempo uma forte redução das despesas de custeio para fazer frente às necessidades de investimento em serviços básicos na cidade, isto implica por exemplo, em prever reajustes menores para o funcionalismo e redução de verbas para o legislativo. Pode-se prever uma forte oposição a esta estratégia? Haverá outros meios para atingir os mesmos objetivos? Como? São questões que a análise estratégica deve enfrentar.

2º PASSO: os princípios para formulação de estratégias.

- 1º Aprecie eficazmente a situação: dissolva o problema em espaços maiores.
- 2º Compatibilize a relação recursos-objetivos: proponha-se objetivos ao alcance da sua capacidade de criar recursos.
- 3º Mantenha a concentração: evitar a “distração tática” imposta pela agenda do dia-a-dia ou pelo ritualismo da burocracia (paisagem das urgências).
- 4º Use o rodeio tático: evitar a “síndrome do touro”, não confundir o tático com a negociação do doutrinário.
- 5º Economia de recursos: não abusar do poder, não “ganhar” oponentes sem necessidade.
- 6º Valorize os demais Atores: conheça os recursos que controlam e suas motivações, seu código operacional, o padrão de comportamento institucional.
- 7º Encadeamento estratégico: não há vácuo em política, simule os efeitos dos movimentos táticos, projetando a seqüência de estratégias.
- 8º Evitar o pior é sempre prioridade: impedir o retrocesso ou desacumulo de poder é sempre prioridade.
- 9º Evite trabalhar com certezas: não faça previsões, prepare-se para surpresas através da análise de cenários.

A melhor estratégia será sempre aquela que aumenta o campo de possibilidades futuras para atingir as diretrizes estratégicas da organização. É por isso que o centro estratégico concreto é a ampliação da governabilidade do ator social que planeja. No setor público o debate estratégico é crucial para enfrentar a crise do Estado e a fragilização das funções governamentais, a própria despolitização da gestão pública. Novamente é crucial ter uma atitude mental aberta a compreender o mundo e os agentes de uma forma situacional, isto é relativa ao posicionamento de cada um no tabuleiro do jogo.

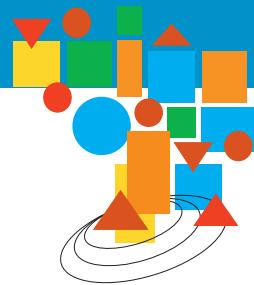
Neste cenário ampliar a governabilidade no setor público sinaliza uma efetiva recuperação da capacidade de governo, pressuposto imprescindível para realização de projetos transformadores. Um recurso intelectual bastante útil, embora pouco utilizado, é a análise e o estudo de casos e as experiências históricas ou mais recentes do ponto-de-vista do embate e de conflitos estratégicos.

A seguir, algumas perguntas-orientadoras que a equipe responsável pelo planejamento pode desenvolver para estimular a reflexão sobre o debate de estratégias, relacionadas à cada programa do PPA ou às diretrizes gerais:

1. Quais as motivações dos nossos oponentes?
2. Qual os motivos dos nossos aliados ou parceiros?
3. Quais Projetos ou ações nossas tem maior oposição ou concorrência? Por quê?
4. Quais estratégias possíveis viabilizarão as operações mais críticas (que mobilizam mais oposição e recursos)?
5. Quais recursos os demais atores controlam e que são importantes para o êxito do nosso plano?
6. Como podemos usar/neutralizar suas capacidades?

7. Devemos redesenhar os Programas do PPA, redefinir seus objetivos ? Repensar os cenários?
8. Estamos preparados para adotar a melhor estratégia?

DICA: o detalhamento mais sofisticado das operações tipicamente estratégicas (aumento da viabilidade) devem ser delegadas para grupos menores, normalmente ligados diretamente ao staff do Prefeito e assessores mais próximos.



PARTE III

Como organizar as rodadas de oficinas de planejamento

Sugerimos organizar todo o processo em três oficinas com públicos distintos e finalidades complementares. O grupo que vai organizar o PPA – nomeado pelo prefeito ou de sua inteira confiança – deve planejar todo o processo e definir as etapas do processo.

1^a rodada de oficinas

- Apresentação do modelo de elaboração do PPA com a metodologia a ser utilizada, fases, cronogramas e responsabilidades para o conjunto de dirigentes do governo. O objetivo é validar a proposta e nivelar as informações dentro do governo.
- Apresentação e debate do Mapa de alinhamento do PPA Estadual com o PPA federal(campo de “oportunidades” na análise FOFA).
- Apresentação da Dimensão Estratégica aos Secretários e assessorias, em especial, das diretrizes estratégicas.
- Nesta rodada devem ser organizados os grupos de trabalho para elaboração das propostas de programas conforme a metodologia aprovada.
- O grupo de planejamento deve acompanhar e assessorar os GTs, sobretudo na aplicação das ferramentas metodológicas.
- Finalmente, a Secretaria de Planejamento, deve consolidar as sugestões e propostas dentro do governo, em especial, a previsão orçamentária plurianual e preparar o documento base para apresentação e debate com a sociedade.

2^a rodada de oficinas

- Nesta rodada deve-se organizar com o conjunto da cidade, com os diversos segmentos previamente mapeados, a apresentação do documento base do PPA 2014 – 2017 com o objetivo de: comunicar à população a estratégia e os programas do Plano e sobretudo ouvir as críticas e sugestões.
- É fundamental que o governo municipal, após o processo de consulta e participação social, sistematize as propostas e faça o feed back à população, sobre o que foi incorporado ou não ao texto final.
- É comum nestes casos que a sociedade civil e os diversos conselhos de políticas sociais criem uma comissão inter-setorial para acompanhar a tramitação do PPA e posteriormente seu monitoramento e avaliação, garantindo organicidade ao processo de planejamento e gestão.

3^a rodada de oficinas

- Finalmente neste momento devem ser concluídos os textos básicos do PPA: a Mensagem do Prefeito à Câmara de Vereadores, o Projeto de Lei e os respectivos anexos com os programas do Plano.
- Na Câmara de Vereadores o Governo Municipal deve ficar atento para a escolha do Relator e as regras para apresentação de emendas. É importante que o debate no Legislativo municipal seja acompanhado de perto pelos fóruns e comissões da sociedade civil.

DICA: o planejamento estratégico e sua gestão são funções permanentes da administração pública municipal. A entrega do PPA ao legislativo é apenas o começo de um ciclo de aprendizagem. O Ministério do Planejamento, através da REDE NACIONAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (RENOP), viabilizará assistência e apoio ao aperfeiçoamento das equipes técnicas de planejamento municipal e estadual, durante dois anos.



PARTE IV

Algumas bases de dados disponíveis para conhecer e diagnosticar a realidade do Município

INFRAESTRUTURA NACIONAL DE DADOS ESPACIAIS – INDE **Ministério do Planejamento**

Foi instituída pelo “conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessário para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal.” A INDE nasce com o propósito de catalogar, integrar e harmonizar dados geoespaciais existentes nas instituições do governo brasileiro, produtoras e mantenedoras desse tipo de dado, de maneira que possam ser facilmente localizados, explorados e acessados para os mais diversos usos, por qualquer cliente que tenha acesso à Internet. Os dados geoespaciais serão catalogados através dos seus respectivos metadados, publicados pelos produtores/mantenedores desses dados.http://www.inde.gov.br/?page_id=40

BOLETINS MUNICIPAIS RELATÓRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS

Ministério do desenvolvimento social e combate à fome

Relatórios de Informações Sociais

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SAGI

Secretaria de Avaliação e Gestão
da Informação

A A A

MDS.gov.br SAGI MI Social Menu de Relatórios

Boletins de Informações

Para obter dados dos estados clique sobre uma UF e depois sobre o botão processar. Caso seja necessário gerar um município selecione-o na listagem do estado.

AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT
PA PB PE PI PR RJ RN RO RR RS SC SE SP TO

Estado selecionado: **NENHUM ESTADO SELECIONADO**

Seleciona o Município

CONSULTAR

Adobe reader download:
[Get Adobe Reader®](#)

Regiões do Brasil
■ Norte
■ Nordeste
■ Centro-Oeste
■ Sul
■ Sudeste

http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/layout/teste/miv_novo.php

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DAS CIDADES

Ministério das Cidades



AS INFORMAÇÕES DO SEU MUNICÍPIO AGORA AO ALCANCE DE SUAS MÃOS.

Nada mais importante para auxiliar na administração da sua cidade do que ter disponíveis, a qualquer momento, diversas informações sobre o município. Para isso, o Ministério das Cidades desenvolveu o Sistema Nacional de Informações das Cidades, um moderno instrumento de gestão pública ao alcance das prefeituras de todo o país, e do público em geral, disponível através da plataforma Brasil em Cidades, agora também em versão para smartphone.

- Com o Brasil em Cidades você pode poderá:
- Acessar cerca de 1.300 indicadores dos municípios brasileiros; dados geográficos e imagens de satélite de diversas cidades;
 - Promover o aumento da transparéncia das ações e dos investimentos do Ministério nos Municípios;
 - Realizar a incorporação e divulgação de materiais produzidos pelos municípios, como mapamentos, planos diretores, marcos regulatórios, etc;
 - Fomentar a produção de informações municipais, inclusive geográficas e geotecnologias, úteis ao planejamento e desenvolvimento urbano.

ACESSAR O SISTEMA

DOWNLOADS

Faça o download de softwares, shapes, tutoriais e video aulas sobre Georreferenciamento

DOWNLOADS

SOLICITAR IMAGENS

Faça a solicitação de imagens de satélite do seu município

SOLICITAR IMAGENS

<http://www.brasilemcidades.gov.br/src/php/app.php>

SALA DE APOIO À GESTÃO ESTRATÉGICA

Ministério da Saúde



Redes e Programas



Atenção à Saúde



Sociodemográfico

Indicadores de saúde a um clique

A Sala de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE) disponibiliza informações para subsidiar a tomada de decisão, a gestão e a geração de conhecimento. Demonstrando a atuação governamental no âmbito do SUS, a SAGE possibilita projeções e inferências setoriais, além de contribuir para a transparência das ações desenvolvidas na área de saúde.



Situação de Saúde



Gestão/Financiamento

<http://189.28.128.178/sage/>



Referências para consulta

SOBRE INDICADORES

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf

SOBRE A ELABORAÇÃO DO PLANO (MODELOS E ROTEIROS)

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/130220_PPA_Municipal.pdf

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf

AGENDAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO (PILOTO)

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/130220_PPA_Municipal.pdf

DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO FEDERAL

http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=9187&cat=65&sec=10&sub=757

PERFIS DE INFORMAÇÕES BÁSICAS DOS MUNICÍPIOS (IBGE, 2011)

ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf

GUIA DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/GuiaConsorcioPublico>

AGENDA DE COMPROMISSOS DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

<http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/agendaCompromisso/indicadores/DetalharMetaUC/DetalharMetaUC.do?caminhoMeta=%27meta1.jsp%27&numeroCompromisso=1>

REFERÊNCIAS CONSULTADAS

- **Caja de Herramientas**, Alcaldia mayor de Bogota, Grupo Guillermo Fergusson, Bogotá, 2009.
- **Como elaborar o Modelo Lógico: roteiro básico**, Helder Ferreira, Martha Cassiolato e Roberto Gonzales, Nota Técnica, IPEA, 2007.
- **Guia de Desarollo de modelos lógicos**, Fundacion W.G. Kelllogg, Michigan, 2001.
- **Roteiro de Análise Teórica**, Carlos Matus, Fundacion Altadir, 1997
- **Política, Planejamento e Governo**, Carlos Matus, IPEA, vol 1 e2, Brasília, 1993
- **Adeus senhor presidente**, Carlos Matus, São Paulo, FUNDAP, 1997.



Textos de Apoio

TEXTO 1

**A necessidade de uma educação política para um novo olhar
- como ler as desigualdades enxergando as iniquidades e
definindo uma nova direcionalidade para a ação política –
construir políticas públicas orientadas pela equidade.**

Uma exploração conceitual

Dr. Armando De Negri Filho

A diferença de conceito entre desigualdade e iniquidade está justamente em que reconhecer a desigualdade não implica necessariamente em um julgamento moral sobre as diferenças que encontramos na realidade social, enquanto que as iniquidades apontam desde sua definição para um juízo de valor sobre desigualdades que não deveriam existir pois são injustas, desnecessárias e evitáveis.

Nesta perspectiva a equidade busca projetar-se como um sentido ou forma superior de justiça. E as políticas orientadas pela equidade buscariam construir igualdade mediante a superação dessas injustiças.

Olhando desde os direitos humanos, as iniquidades são inaceitáveis desde um ponto de vista ético, onde o desejável - a máxima felicidade para todos e para cada um, denuncia o limite imposto por uma realidade social onde as desigualdades injustas se reproduzem de forma sistemática, perpetuando a estrutura que produz e reproduz essas mesmas iniquidades. Nesta perspectiva ética, o necessário, pois

bom, justo e assim desejável, não se limita ao marco legal nem a uma regressividade ao histórico em uma dada sociedade (pensando em avanços relativos em uma linha de tempo), mas sim ao que a Humanidade já conquistou e assim demonstrou que é possível alcançar e que passa a ser o patrimônio referencial de todas e todos.

Ou seja, nossos parâmetros devem posicionar-se desde os melhores desempenhos do Mundo e desde aí medir a distância com nossa realidade, para assim definir as brechas de equidade que persistem em nosso entorno e que merecem ser tratadas desde o imperativo ético de sua superação. Para materializar este enfoque político na forma de ação política, necessitamos enunciar as iniquidades como o centro de nossa agenda política e portanto definidora do sentido e compromisso de nossas ações. O que nos obrigará a buscar os elementos conceituais, metodológicos e de técnica capazes de solidamente plantarem no fazer das políticas públicas e da organização do Estado e da Sociedade, esta intenção sustentada pela ética e justificada pelos seus resultados humanos.

Este artigo recolhe elementos trabalhados desde a condição de consultor técnico sobre o tema equidade junto ao Observatório de Equidade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, órgão de aconselhamento e de diálogo social e político da Presidência da República do Brasil, criado pelo Presidente Lula no início do seu mandato em 2002, com o objetivo de estabelecer um diálogo propositivo sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro com um coletivo convidado de lideranças sindicais, políticas, empresariais, acadêmicas e de movimentos sociais, tendo resultado em um espaço ativo de formulação e construção de concertações que se materializaram na Agenda Nacional para o Desenvolvimento, em 2005, a qual aponta para um Desenvolvimento com Equidade.

O texto que segue busca aportar uma reflexão sobre os principais desafios conceituais que políticas e ações orientadas pela equidade terão que enfrentar. Espero que sua leitura suscite muitas questões e que estimule em suas respostas o urgente compromisso de construir um mundo mais justo e portanto orientado por e para a equidade.

1. O conceito de classe social e sua utilização na análise das iniquidades, a determinação social das iniquidades e sua reprodução

O trabalho de colocar em debate o conceito político de equidade e portanto de iniquidades, substituindo o lugar do lugar comum das desigualdades, nos obriga a uma aproximação crítica da forma de representar as iniquidades, o que implica defini-las de cada quem em relação aos outros, representando e definindo os objetos de análise vistos desde um enfoque orientado pela equidade.

O primeiro desafio sendo em relação a quem, nos coloca a questão da caracterização de quem queremos localizar em termos de seu acesso a determinadas condições que são objeto das mensurações de equidade / iniquidade.

Por exemplo, é freqüente que os informes sobre educação caracterizem as diferenças em termos de quintis de renda, idade, gêneros e raças, ademais de comparar o meio urbano e rural e entre macro regiões. No entanto a abordagem apenas descreve o panorama encontrado, sem avançar em uma análise crítica da sua origem e persistência. E o mais importante: não temos clara a distinção de condição social dos indivíduos que compõem os sub-grupos caracterizados nessas descrições, gerando um conjunto de identidades que não necessariamente se caracterizam por uma explicação estrutural e relativizando assim a identidade de classe social em favor de uma identidade de gêneros, etnias ou local de residência.

Interessados na origem e persistência da estrutura dos fenômenos de exclusão educacional observados, nos interessamos em entender como ocorre a reprodução dessas condições e portanto porque persistem diferenças injustas na exclusão e aproveitamento escolares.

A maior capacidade explicativa dessas diferenças aparece quando se constroem categorias que historicamente refletem maior ou menor fragilidade social, a saber os quintis de renda, o patrimônio educativo, o patrimônio material e sobretudo a condição de inserção sócio-

-ocupacional do individuo ou do seu referente familiar.

Ou seja, ao analisarmos os fenômenos sociais, como no caso da educação, categorizando ou classificando o pertencimento dos indivíduos a essas categorias, vemos que existe um gradiente de resposta consistente com a estrutura da condição social por elas representadas. Podemos então dizer que há um elemento comum que correlaciona essas dimensões e as faz coerentes na maneira como se comportam, ou seja haverá maior exclusão na escolarização quanto mais baixa a renda familiar, maior desescolarização segundo o nível de pobreza da macro região, maior exclusão social se os indivíduos pertencem a raça de maior exclusão social, ou seja de menor renda e de menor patrimônio...

Mas o fato e' que todas essas representações estabelecem finalmente uma grande colinearidade, ou seja representam mediante diferentes variáveis um mesmo fenômeno: a condição predominante de classe social dos indivíduos analisados em comparação com outros indivíduos pertencentes a outras classes sociais, porem perdemos a capacidade de discriminar classe social no interior de categorias como gêneros, etnias e local de residência (regiões, campo-cidade, estados).

Se aceitamos a categoria classe social como um constructo, formado por uma conjunto associado de variáveis que se comportam com um perfil coerente em relação à própria condição de classe, podemos começar a entender a relação entre essas variáveis definidoras do constructo classe social e então buscar uma forma consistente de representar a condição de classe como uma categoria analítica capaz de explicar o comportamento dos fenômenos sociais em sua historicidade e portanto em sua reprodução e persistência. Interessa-nos explorar a idéia de reprodução e persistência para entender como se comportam os remanentes sociais, ou seja a persistente e crescente presença na base da pirâmide social de contingentes populacionais que persistem em uma condição estrutural de exclusão, apesar de melhorias relativas em seus ingressos, níveis de emprego ou de acesso educacional, mas sem que esses avanços relativos signifiquem saltar o fosso das iniquidades sociais.

E' muito ilustrativo como nos últimos anos os estudos nacionais apontam na America Latina uma diminuição da pobreza com aumento da iniquidade e o aumento de pobres em números absolutos apesar da diminuição percentual dos mesmos. Para entender esta aparente contradição e' necessário entender a reprodução social que se reflete na reprodução de níveis persistentes de fragilidades sociais. Estas fragilidades sociais correspondem às características estruturantes das classes sociais e não são tocadas de forma efetiva por políticas econômicas e sociais que não incidem na forma e qualidade como as pessoas acedem a sua inserção sócio-ocupacional e as consequentes garantias e suficiências de renda, educação e patrimônio, com impacto em sua emancipação, entenda-se poder político na toma da de decisões que as afetam em sua vida cotidiana (para que pudessem ir superando a condição de classes subalternas na sociedade).

O grau de fragilidade social explica portanto de forma configurativa uma condição estrutural – com a inserção sócio-ocupacional sustentando a explicação, mas por sua vez constituída e amparada em sua expressão completa, pela interação com o nível e regularidade da renda auferida pela mesma condição sócio-ocupacional, pela condição causal e também de consequência do patrimônio educativo sobre a situação sócio-ocupacional (tanto para a entrada no mercado profissional como para os processos de re-profissionalização que se façam necessários) e também pelo efeito de segurança econômica que geram as expressões de patrimônio material como forma de garantia de acesso aos ativos na forma de créditos e rendas adicionais e de propriedade de meios de produção.

A fragilidade social como categoria, portanto passa a ser uma expressão da condição de classe social dos indivíduos, se entendemos classe social como uma identidade que reflete as condições estruturais que caracterizam a inserção e identidade do individuo e seu coletivo em uma determinada sociedade.

A fragilidade social se diferencia conceitualmente da vulnerabilidade por tratar dos elementos persistentes e estruturantes da condição social, enquanto a vulnerabilidade caracteriza os eventos que se apre-

sentam sobre a estrutura social sem questioná-la. O escopo da abordagem desde as vulnerabilidades reduz consideravelmente o objeto de intervenção e conduz a uma gestão de riscos como probabilidade de sofrer o dano social, enquanto a abordagem da fragilidade propõe um olhar sobre o que caracteriza e reproduz a condição social e, portanto, dialoga com a determinação social da condição e localiza os eventos como consequência da exposição social inerente a condição de classe social como condição estruturante.

No exercício de análise das iniquidades buscamos portanto encontrar a forma de expressar a condição de classe social mediante a elaboração de um constructo que tenha como eixo central a caracterização da condição sócio-ocupacional. Inspiramo-nos na experiência inglesa, sueca e canadense, as quais utilizam a condição sócio-ocupacional como um “proxy” de classe social para as representações e análises feitas sobre as iniquidades encontradas na qualidade de vida da população (de fato estas categorizações sócio-ocupacionais presidem todas as representações analíticas das estatísticas populacionais que buscam caracterizar as iniquidades sociais). Nos quadros abaixo vemos como em dois exemplos se expressam os gradientes de fragilidade social através do impacto da perda de capacidade para o trabalho segundo condição de inserção sócio-ocupacional na Suécia e como se distribui de forma diferencial, a mortalidade segundo as condições sócio-ocupacionais na série histórica da Inglaterra e País de Gales.

Categoria Social - Profesional	RIESGO RELATIVO			Perdida severa de capacidad de trabajo y fuera de la Fuerza de Trabajo
	Enfermedad de Larga Duracion	Con reduccion de la capacidad de trabajo		
Profesional	1.0	1.0		1.0
Intermediário No Manual	1.1	1.4		1.8
Rutinero No Manual	1.5	2.2		3.8
Manual Calificado	1.7	3.3		6.0
No Calificado	1.8	3.2		6.2
% Pobl. 25-64	39.7	20.8		6.0
				Suecia, 1999

Clase Social	1959 – 1963		1970 – 1972		79/80 82/83	
	H	M	H	M	H	M
I- Profesional	76	77	77	82	66	75
II- Intermediario	81	83	81	87	76	83
III N- Calificado No Manual	100	103	104	109	106	107
III M- Calificado Manual	100	103	104	109	106	107
IV Semicalificado	103	105	114	119	129	133
V- No Calificado	143	141	137	135	129	133

Razon de Mortalidad Padronizada – SMR - % del promedio. Diferencias en mortalidad de adultos 15-64 a., Inglaterra y Gales.

Combinar a identidade racial com classes sociais, gêneros e classes sociais, territorialização com classes sociais, renda, educação e patrimônio com classes sociais, seria um caminho analítico para, desde o efeito ordenador de um elemento estrutural – classe social, chegar a entender e representar com mais precisão onde estão os grupos que persistentemente estão excluídos e que reproduzem esta exclusão entre os seus membros, mas sobretudo para buscar entender como promover políticas de desenvolvimento orientadas pela equidade que pudessem chegar e afetar favoravelmente estes grupos.

Aceita a tese da necessidade da análise desde a categoria classe social e de sua representação mediante a utilização da “proxy” categoria de inserção sócio – ocupacional, nos restava verificar se isto seria possível de realizar mediante os dados disponíveis nos censos e amostras de domicílios realizados no Brasil. A resposta é afirmativa e foi corroborada pelos trabalhos realizados pelo Observatório das Metrópoles com sede no IPPUR da UFRJ, onde através da Professora Luciana Lago tivemos a oportunidade de avaliar as categorias sócio-ocupacionais construídas a partir da variável ocupação e ver a colinearidade que esta categoria guarda com níveis de renda, patrimônio educativo e patrimônio material – habitação e meios de produção, além de permitir uma projeção espacial / territorial de um padrão de presença

territorial dessas “classes sociais” e correlacionar perfil de “classes” com estruturas familiares tipo.

A verificação da factibilidade de obter informação das bases nacionais para um primeiro exercício aplicado desta análise de representação das classes sociais mediante a “proxy” de condição de inserção sócio-ocupacional, animou a intenção de buscar uma análise mais fina do ponto de vista estatístico, permitindo o uso de equações multi-nível que representem as hierarquias das determinações sociais derivadas da condição de classe. Seria particularmente interessante analisar a dispersão e tendência dos registros para entender os perfis de classe social a partir de condição sócio-ocupacional e suas tendências, evitando o uso exclusivo de medidas de tendência central, as quais geram medias e portanto representações espaciais que perdem o sentido da discriminação das diferenças e portanto das iniquidades. Deriva desta preocupação a necessidade de buscar uma escala de representação territorial das iniquidades que seja compatível com esta sensibilidade requerida, e que hoje seriam os setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Nesta perspectiva, e seguindo o proposto por Diderichsen e Halqvist (1998) no modelo abaixo, estaríamos trabalhando na caracterização da condição social dos indivíduos – como classe social, buscando caracterizar as exposições sociais decorrentes desta condição determinante – tais como as barreiras a educação e dimensionando então as condições de dano: desescolarização, repetência, etc. e chegando a uma caracterização do efeito social do dano o qual reforça a própria condição estrutural de classe, onde o baixo patrimônio educativo afeta diretamente a condição sócio-ocupacional e, portanto a condição de classe social.

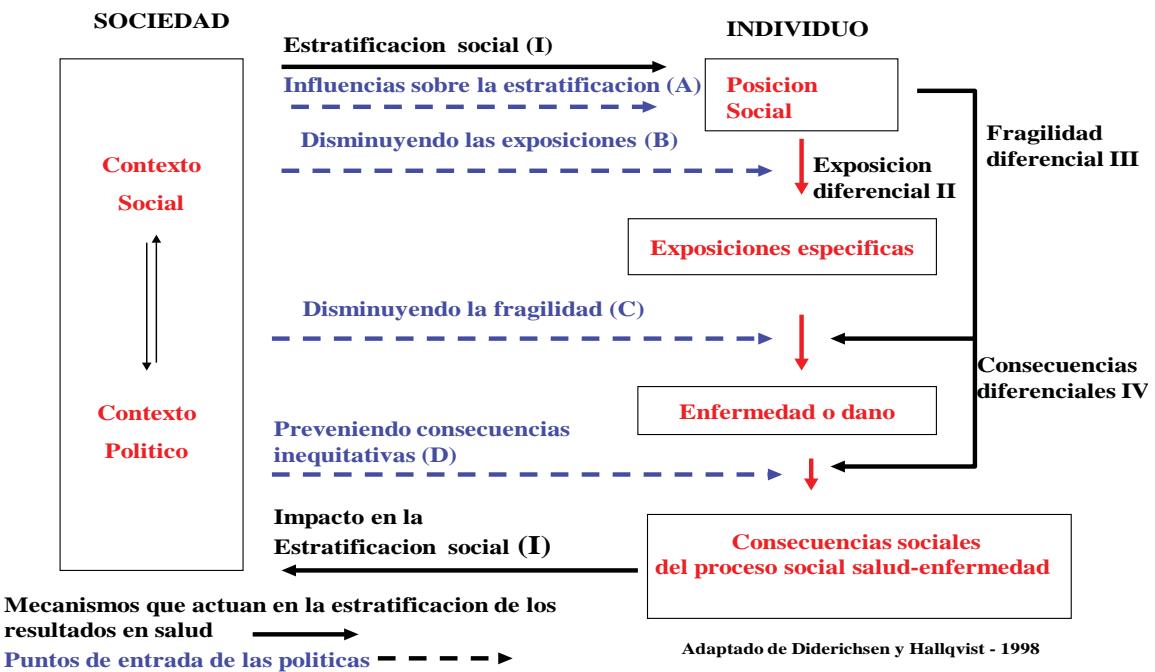


Figura 1.

O sentido de buscar uma representação de classe social no exercício das análises propostas, caracteriza-se como a busca de uma representação orgânica da fragilidade social, com objetivo de superar a mera descrição do não-igual para passar a uma problematização das iniquidades que não deveriam existir e que, portanto devem ser objeto de intervenções que cheguem aos que estão sofrendo essa situação de iniquidade, já não mais caracterizados de formas dispersas por variáveis colineares mas por um constructo capaz de orientar a necessária transetorialidade da intervenção orientada a afetar a dimensão estrutural das formas de reprodução da fragilidade social.

2. As medidas de iniquidades em relação ao justo, bom e desejável ou os padrões de referencia da materialidade dos direitos humanos como parâmetros para a medição das diferenças injustas.

Tendo explorado no capítulo anterior o uso do constructo classe social vertebrado pela inserção sócio – ocupacional, como elemento articulador da identidade dos indivíduos e seus coletivos como aque-

les que serão objetos de análise de iniquidades ou seja de diferenças sistemáticas e injustas frente a outros padrões de qualidade de vida e inclusão social, nos vemos agora frente a tarefa de construir um padrão não relativizável do que poderia ser a referência para estabelecer a distância que separam os indivíduos e seus coletivos em relação ao que seria bom, justo e desejável.

Neste caso o desejável deveria buscar uma materialidade dos direitos humanos como referência do mais alto nível de realização dos mesmos segundo o estado de avanço encontrado para este direito na humanidade. Porem este nível de máximo avanço encontra sempre em sua expressão um limite imposto por sua racionalidade – ou seja o bom e justo significam do ponto de vista coletivo não que todos sejam milionários o tenham acesso ao luxo ou ao supérfluo, mas sim a busca dos parâmetros do que permite uma existência digna. Neste sentido a busca de que todos tenham uma renda suficiente para cobrir suas necessidades de alimentação adequada, vestuário, moradia, educação, acesso a cultura, lazer, esportes, transporte e energia, dentre outros requisitos para a vida, expressam uma visão radicalmente distinta do que estamos acostumados a adotar acriticamente, pois se institui desta maneira uma busca de definição material de parâmetros que levem a uma existência sem ameaças a qualidade de vida. Seria este pensamento uma utopia? Pensem que o gênio humano sempre encontrou frente aos desafios as formas de superá-los, basta para isso romper o impedimento ideológico que não permite ver como desejável o que é necessário para o bem estar de todos.

Por isso me arrisco a dizer que a ruptura da aceitação passiva do que hoje entendemos como “possível” para a adoção do imperativo ético do que é necessário, nos permite aceitar não só os direitos humanos como parâmetro para pensar o necessário como também nos motiva a definir isto que é justo e bom, desejável, porem razoável no sentido de alicerçado pela razão como caminho para a construção de sua possibilidade política e portanto de sua materialidade.

Ao assumir esta possibilidade, a mesma tem um impacto imediato na forma de medir as iniquidades, pois deixaremos de vê-las como a

condição relativa dos indivíduos ou coletividades frente a uma determinada condição, por exemplo a condição educativa segundo etnias ou gêneros – distancia relativa que hoje medimos pelo desempenho comparativo entre o melhor e pior, para começarmos a tomar como parâmetro de iniquidade a distancia de cada quem em relação ao padrão que seria bom, digno e assim desejável para todos, passando então a medir apenas de forma complementar a distancia relativa entre os grupos.

Isto significa, por exemplo, interpretar desde um novo olhar o que descreve o relatório da Comissão Brasileira de Determinantes Sociais da Saúde, publicado em 2008, que ao descrever o gradiente da mortalidade infantil entre quintis de renda por região, demonstra que a taxa de mortalidade do pior quintil da região Sul é equivalente ao desempenho do melhor quintil do Nordeste. Se aplicamos um olhar desde a equidade em relação ao que seria justo e desejável, devemos medir o desempenho em termos de mortalidade infantil em relação ao que seria desejável, porque é razoável, neste caso razoável por que social e biologicamente já alcançado pela humanidade – a menor mortalidade infantil nacional do mundo é de 3 por mil nascidos vivos, neste caso esta taxa passa a ser o desejável e é justo por que expressa a máxima realização a que podemos aspirar, ou seja eticamente o que já é alcançável para uns deve ser para todos para que deixe de ser um privilégio. Neste caso a distancia entre os 3 por mil nascidos vivos e o desempenho dos diferentes quintis de renda faria com que os quintis de pior e melhor desempenho no Brasil fossem julgados não por seu desempenho relativo entre eles mas por seu desempenho absoluto em relação ao melhor resultado já alcançado pela Humanidade. Esta ruptura com a performance relativa entre desempenhos não justos ou desejáveis, permite usar o critério da equidade em sua máxima potencia e assim ganhar força em termos de orientação de políticas públicas orientadas pelos direitos humanos.

Lo bueno, lo justo como la expresion del derecho – “lo razonable”

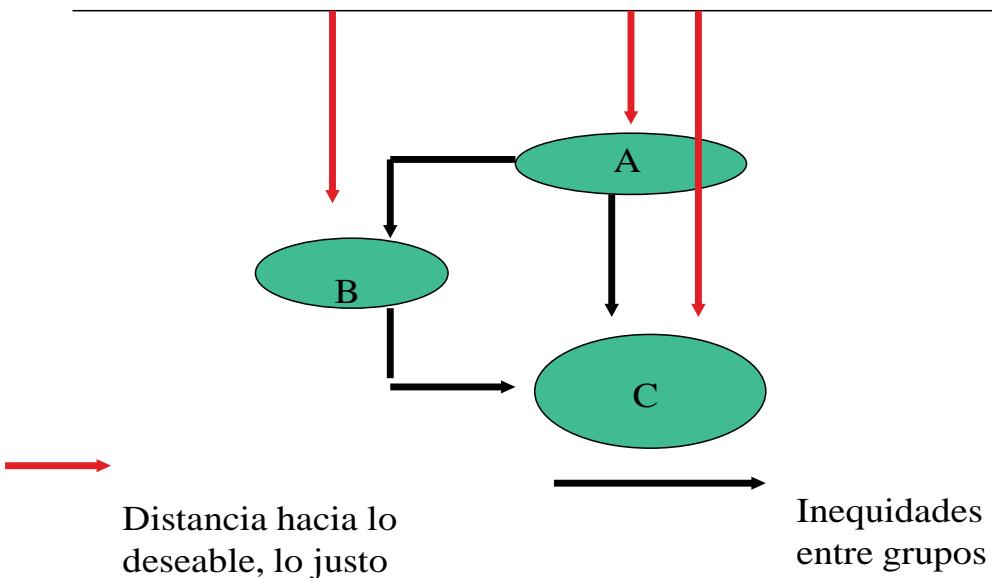


Figura 2

Isto implica em termos de analise que, estabelecida a meta qualificada – o melhor padrão já alcançado pela Humanidade se estabelece uma tensão sobre o que consideramos aceitável / desejável, estabelecendo também o que não e' aceitável, ou os intoleráveis. Nesta perspectiva podemos adotar o conceito de “meta zero” ou “visão zero”, para caracterizar tudo aquilo que já não e' aceitável justamente por que temos o conhecimento, os meios e a evidencia da experiência da Humanidade para afirmar que podemos, e devemos erradicá-lo. Assim e' que tomando o exemplo anterior passa a ser intolerável qualquer mortalidade infantil acima de 3 por mil nascidos vivos e portanto se torna imperativo reunir todos os meios para eliminar esta sobre-mortalidade, gerando um outro comportamento político frente as iniquidades expressas na exposição das pessoas `as condições que geram a mortalidade infantil – tais como a pobreza, a falta de acesso a educação, o desemprego, os baixos salários, as casas inabitáveis, as carências alimentares , a falta de garantias de segurança social...

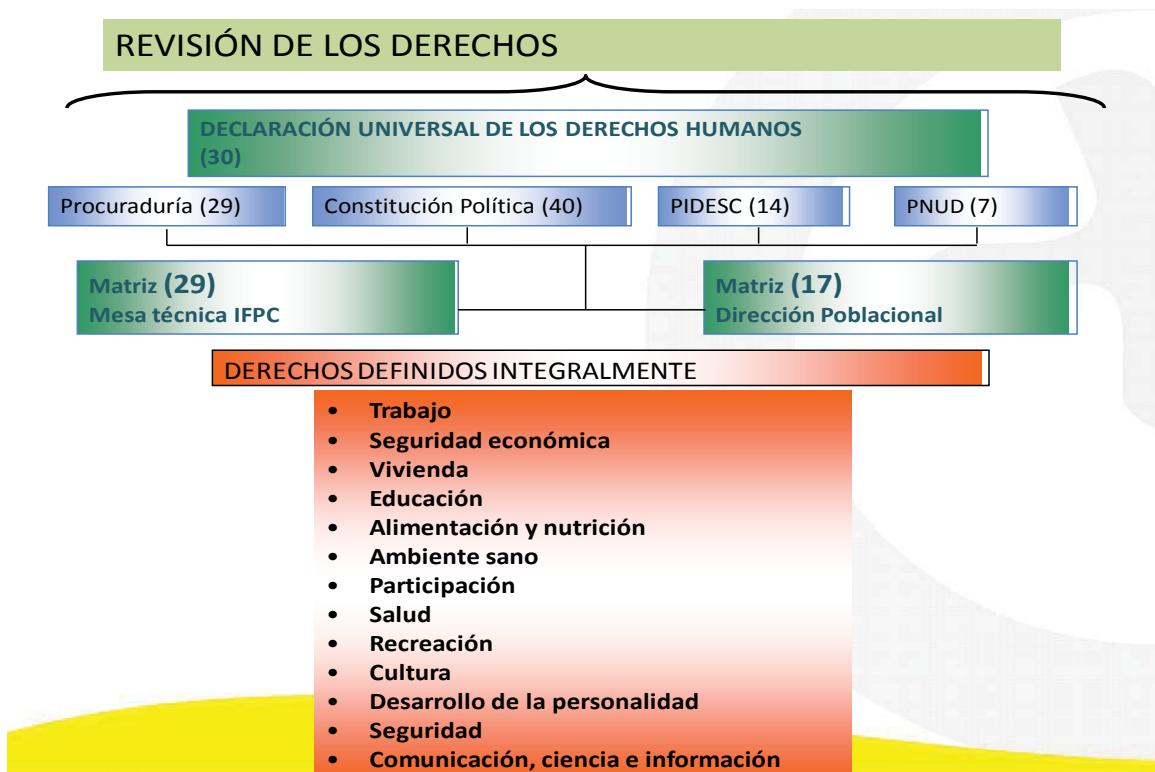
Mas poderíamos a raiz de esse exemplo, ficar com uma idéia de aplicação das mensurações de iniquidades apenas sobre os eventos con-

seqüentes a inserção social dos indivíduos, quando de fato queremos ir além e englobar também uma qualificação mais ampla do que seria o bom, justo e desejável e logo “razoável” através de uma exploração mais estrutural do que seria o sistema de direitos humanos.

Em primeiro lugar destacando os direitos humanos como um conjunto não hierarquizado, evitando as categorizações em direitos fundamentais e das gerações de direitos para assumir o marco dos direitos de forma sistêmica – os direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais de forma articulada.

Assumindo os direitos humanos como um caminho para compor um painel dos elementos necessários para uma vida digna, para a qualidade de vida e não priorizando uns sobre outros e considerando a todos como de imediata provisão, ainda que progressivos em termos de sua plenitude de aplicação. A idéia de considerar todos os direitos como igualmente importantes reflete uma idéia configurativa dos mesmos, sendo impossível construir uma idéia absoluta do que seria mais importante, pois isto irá variar segundo os indivíduos e o grau de materialidade dos direitos que já desfrutam.

Em um trabalho realizado desde 2008 junto à Secretaria de Integração social do Governo Distrital de Bogotá – Colômbia, chegamos a construir uma matriz com 14 núcleos de direitos (veja figura abaixo), tratando de operacionalizar o conjunto dos direitos reconhecidos onde tratamos de inovar nas ênfases de leitura, destacando núcleos como de segurança econômica, livre e pleno desenvolvimento da personalidade, direito ao acesso a justiça, juntamente com direitos mais clássicos como o direito a educação, a saúde, a habitação... Sendo que o grande desafio foi e é materializar cada um desses direitos enquanto sua representação do que seria o bom, o justo, o desejável, o razoável.



A idéia de um sistema de direitos igualmente importantes entre si, fala de uma totalidade que sendo configurativa nos obriga a considerar que a ausência de um direito é suficiente para comprometer o todo.

Para os fins do debate sobre equidade, medir cada um dos direitos em termos de sua materialidade para indivíduos ou coletivos em relação ao desejável e logo entre grupos, constrói um painel capaz de interpretar quais as condições que afetam a condição de reprodução social das iniquidades, indicando quais os direitos que ausentes em sua materialidade afetam a vida dos indivíduos através do impacto em sua condição de classe social – fragilidade social, seja na forma de determinantes sociais expresso na inserção social dos indivíduos, sejas nas exposições sociais decorrentes da condição de determinação, ou ainda na expressão dos danos e finalmente na consequência social dos danos, sempre medindo em relação a condição de classe social e seus componentes, complementados por geração, gênero e etnia, o grau de materialidade dos direitos e suas consequências para os

indivíduos e suas coletividades de pertença, onde reside o poder explicativo das classes sociais.

A materialidade dos direitos, gerado pelo mapa sistêmico dos mesmos, não pode ignorar as quatro dimensões a observar em sua garantia, segundo o trabalho elaborado pelo Comitê DESC para a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas:

1-Disponibilidade – o direito ser assequível, ou seja encontrar meios para sua execução, mediante políticas e recursos públicos;

2-Acesso ao sistema – acessibilidade;

3-Qualidade – obrigação de aceitabilidade;

4-Permanência – obrigação de adaptabilidade.

Estas quatro dimensões devem combinar-se com as funções do Estado de respeitar, realizar e proteger os direitos.

Assim posto a idéia de materializar cada um dos direitos no marco de um sistema nos desafia a materialidade e seus níveis de realização.

Por materialidade entendemos o cumprimento de parâmetros que estabelecem a efetividade do direito, por exemplo, o direito a habitação digna demanda um conjunto de parâmetros como o da propriedade da habitação, a permanência e resistência do material de construção frente às demandas do clima e do solo, a existência de acesso a água tratada no interior da residência, o acesso ao saneamento em termos de coleta e tratamento das águas servidas, a existência de espaço suficiente para o numero de habitantes na casa em termos de metragem e numero de pessoas por quarto, acesso a serviços públicos, existência de bens duráveis, segurança patrimonial e pessoal, adaptação para pessoas com limitações físicas. Se uma dessas condições está ausente em termos de sua existência ou com parâmetros não alcançados, isto e' suficiente para que se considere o direito não garantido.

Podemos ler configurativamente as varias dimensões do direito e apontar suas deficiências para fins de uma intervenção direcionada, lembrando sempre que nosso objetivo é promover a melhoria da qualidade de vida da população e portanto superar a distancia em que se encontram as pessoas em relação ao que é bom e desejável.

No quadro abaixo podemos visualizar a multidimensionalidade que se pode construir avaliando de forma configurativa os níveis de ameaça ou proteção aos direitos mediante leitura de indicadores lidos individualmente ou em conjunto em relação ao nível de sua materialidade.

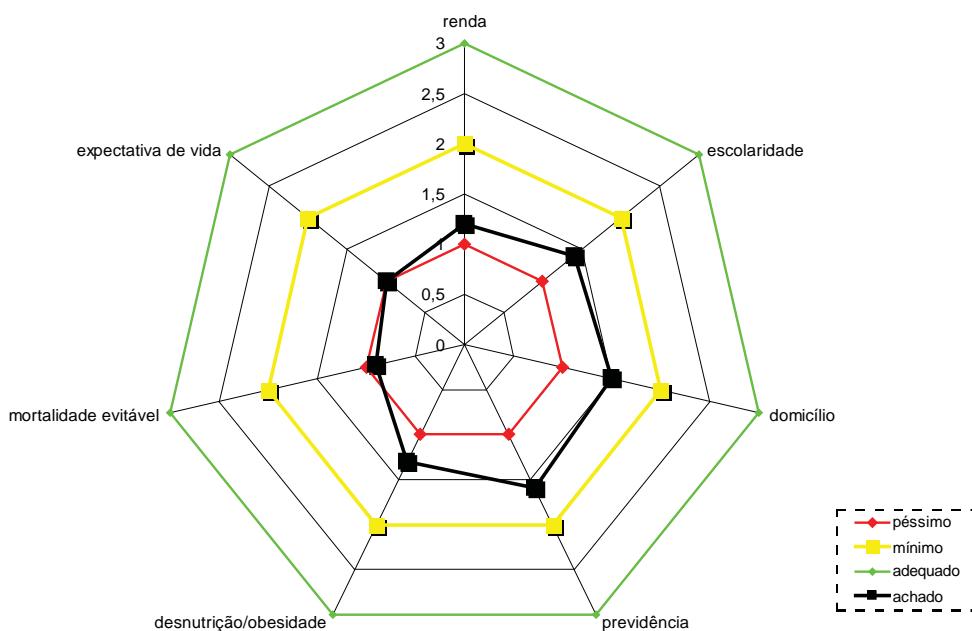


Figura 3

Neste caso, a leitura deve dirigir-se a combinação equilibrada entre todas as dimensões do direito objeto da análise e por outro lado deve verificar o nível de realização da materialidade do direito mediante o comportamento das variáveis / indicadores, em termos do seu comportamento frente a níveis considerados essenciais – nada poderia estar debaixo deste limite – representado na figura acima pela linha vermelha (note-se que cada variável tem escala própria, alinhada com o nível do essencial), ou seja por debaixo da linha vermelha estão os que vivem em condição intolerável para aquele item, e que devem ser alvo de ações imediatas, emergenciais. A linha amarela demarca um

nível intermediário de materialidade do direito e a linha verde define uma meta alinhada com o melhor desempenho do direito no âmbito mundial e deveria ser incorporada como meta a ser alcançada (como ilustra Márcio Pochmann em seu Livro “Por uma Agenda Não Neoliberal para o Brasil”).

Aplicado ao objetivo de medir e analisar as iniquidades, esta utilização de parâmetros para caracterizar o que deveria ser entendido como o desejável / necessário, desde o sistema dos direitos humanos, abre caminho para uma avaliação diferenciada das iniquidades a superar e aponta uma direção para a construção das políticas públicas pro - equidade.

3. Sobre a abordagem da complexidade da realidade e sua representação na análise das iniquidades

O conceito complexo proposto pela Agenda Nacional de Desenvolvimento do Brasil elaborada pelo CDES em 2005, de “desenvolvimento com equidade”, tem como obstáculos a fragmentação setorial, as agendas políticas tendentes ao específico setorial de curto prazo, e a necessidade não almejada de uma nova arquitetura social, materializada em uma sociedade radicalmente democrática ou seja socialmente equitativa em um marco de garantias de liberdade política e portanto não orientada a criminalizar os protestos sociais.

Nossa sociedade, no marco de um desenvolvimento multidimensional seria, portanto, outra sociedade e para construí-la necessitamos desconstruir analiticamente o que historicamente foi estabelecido como “normal”, ou seja estamos convocados a desnaturalizar o iníquo ao mesmo tempo em que temos que reconstruir ou construir uma representação do que é eticamente desejável por ser justo e razoável (racional).

Para esse exercício será necessário lidar com a complexidade do hoje existente para poder apontar a complexidade do que é desejável, estabelecendo contrapontos críticos e referencias afirmativas.

Vimos no capítulo 2, onde destacamos o marco dos direitos humanos em sua materialidade, que uma forma de abordar e representar a complexidade e' através de uma matriz configurativa de direitos humanos que represente o seu caráter sistêmico. Com o objetivo de (re)disciplinar nosso olhar para o exercício da complexidade desde a natureza sistêmico do postulado dos direitos humanos.

Nesta perspectiva vale a pena resgatar o proposto pelo Dr. Ronaldo Garcia Coutinho, no ano 2006, quando membro do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Ministério do Planejamento do Brasil, ao abordar o tema da equidade aplicada ao exercício da Agenda Nacional de Desenvolvimento do Brasil.

Ronaldo Garcia propôs um debate sobre o Patamar Mínimo (que propõe adotar como "Patamar Necessário para uma Materialidade dos Direitos Humanos") para uma Existência Digna - PMED, a partir dos elementos propostos pela Agenda Nacional de Desenvolvimento para o Brasil, tomando a perspectiva da complexidade de Edgar Morin, as necessidades configurativas e as respostas configurativas no planejamento e no desenrolar das ações políticas.

Ronaldo Garcia explorou a complexidade mediante duas dimensões articuladas do necessário para uma existência digna (existência digna como expressão articulada da complexidade sistêmica dos direitos), sendo as suas dimensões expressas como patrimônio material e imaterial necessários.

"a) Patrimônio Material Mínimo Necessário (PMMN).

Idealmente, deveria considerar o ativo fixo de propriedade das famílias (terra produtiva, domicílio permanente, meios de produção) e os bens duráveis. (No entanto, não estão disponíveis informações quantitativas sobre a posse de meios de produção pelas famílias e, tampouco, informações anuais sobre a propriedade fundiária rural.)" Essas informações não disponíveis hoje deveriam ser recomendadas para compor um sistema regular de informações capaz de caracterizar a posse e exercício dos meios descritos.

"Assim, ter-se-à de reduzir o patrimônio material à propriedade de domicílio permanente e de bens duráveis essenciais. Nas áreas rurais, a propriedade de domicílio permanente será um indicador da titularidade de domínio das terras de produção por parte das famílias agricultoras. Tomando o domicílio como unidade básica de investigação, é possível averiguar tanto a condição de ocupação (a qualidade da habitação) como o acesso aos serviços públicos e outras características relevantes.

Será considerado como Patrimônio Material Mínimo Necessário a ingressar e a ultrapassar o PMED, a propriedade de: domicílio permanente; situado em aglomerado normal; construído com material durável (paredes e cobertura); com densidade de até dois moradores por dormitório; dispondo de abastecimento de água com canalização interna, banheiro e esgotamento sanitário por meio de rede coletora ou fossa séptica; com o lixo sendo coletado direta ou indiretamente (exceto área rural); com iluminação elétrica e telefone (todos os conceitos adotados são os utilizados pela PNAD). Comporia ainda o PMMN a posse dos seguintes bens duráveis: fogão, filtro de água, rádio, televisão e geladeira."

Observa-se aqui a idéia de necessidades / respostas configurativas correspondentes, caracterizando uma idéia de totalidade correspondente aos direitos humanos e assim caracterizando uma totalidade articulada de critérios de satisfação dos direitos relacionados e que apontaria finalmente a um conceito complexo e totalizante de qualidade de vida, neste caso exemplificado pelo direito a habitação digna como parte elementar de uma existência digna.

"b) Patrimônio Não Material.

O Patrimônio Não Material mínimo necessário (PNM) a ingressar na cidadania e a assegurar a liberdade de escolher o que é valorizado deveria ser composto dos atributos indispensáveis à participação ativa e direta das famílias (e indivíduos que as integram) na sociedade atual, em suas diversas dimensões. Haveria de incluir uma escolaridade mínima que habilitasse a lidar com a realidade complexa e com os processos de produção mais exigentes em conhecimento.

Deveria propiciar saúde pública e higidez pessoal, garantidoras de uma vida saudável, prazerosa e produtiva, em condições ambientais sustentavelmente adequadas.

Deveria exigir algum grau de associativismo (sindicato, partido, associações comunitárias ou de interesse), o amplo acesso à informação (posse de rádio e televisão, assinatura de jornais e revistas) e ao lazer. Incluiria o acesso fácil e rápido à justiça e à segurança pessoal e à pública e a algum tipo de proteção previdenciária, a liberdade de expressão e produção cultural, entre outros. Todavia, as informações disponíveis, periódicas e confiáveis não permitem tanto. A redução que se impõe faz possível, apenas, lidar com a escolaridade e a proteção previdenciária. Nada impede, no entanto, a incorporação de outras variáveis à medida que informações apropriadas se tornem disponíveis."

"Esse patamar mínimo de existência digna seria alcançado quando as famílias se apropriassem de um patrimônio material e não material e de uma renda mensal que, supostamente, lhes permitisse a liberdade de escolher o que valoram. E isso estaria assegurado quando simultaneamente dispusessem das condições constituidoras do Patamar Mínimo de Existência Digna (PMED), possível de ser apurado com as PNAD:

- *domicílio próprio adequado* (situado em aglomerado normal; construído com material permanente; com densidade de até dois moradores por dormitório; abastecimento de água com canalização interna, banheiro e esgotamento sanitário feito por rede coletora ou fossa séptica e coleta direta ou indireta de lixo, se urbano; iluminação elétrica e telefone; com fogão, geladeira, filtro de água, rádio e televisão);
- *renda familiar per capita igual ou superior a 1,5 salário-mínimo*;
- *escolaridade adequada* (crianças entre zero e 5 anos em educação infantil; as entre 6 e 14 anos freqüentando o 1º grau; os jovens entre 15 e 17 anos com oito ou mais anos de escolaridade e os com idade entre 18 e 24 anos com onze ou mais anos de escolaridade);

- *cobertura previdenciária* (todos os indivíduos ocupados protegidos por algum tipo de seguro previdenciário).

PMED = Famílias c/ domicílio próprio adequado, renda familiar per capita = 1,5 SM, escolaridade adequada e cobertura previdenciária.

A simultaneidade é uma exigência forte para tentar apreender a dignidade como uma condição abrangente em relação à natureza multidimensional do ser humano e às inúmeras inserções impostas para viver sob a complexidade crescente das sociedades contemporâneas.

As quatro características utilizadas para definir o PMED nem de longe atendem a uma conceituação mais completa do que seria uma existência digna. É uma aproximação pobre com o intuito de dimensionar a iniquidade e tentar uma avaliação global da ação governamental, que diz ter como objetivo combatê-la.

A adoção da simultaneidade tem uma implicação que deve incomodar o formalismo quantitativista, pois fica atribuído o mesmo peso a todas as variáveis - quando o conceito de patamar mínimo é levado à prática -, permitindo a apuração do indicador. É sabido que, subjetivamente, tais variáveis têm valores distintos para as pessoas/famílias. Não obstante, na ausência de pesos obtidos pela valorização (inevitavelmente média) das famílias/pessoas que não dispõem do acesso às variáveis consideradas, defende-se a fórmula adotada."

***Neste caso os "mínimos" alcançam a condição de "necessários, obrigatórios a serem alcançados para a universalização da equidade, com o objetivo de gerar uma resposta configurativa suficiente para alcançar uma existência digna".

"Sendo a existência digna uma totalidade complexa, situacionalmente referida, não há por que adotar simplificações arbitrárias, seja a partir da nossa própria subjetividade, ou mesmo de uma intersubjetividade entre pares não fundamentada na privação de qualquer dos modestos atributos do PMED.

Como lembra Edgar Morin, "o problema da complexidade não é o da completude, mas da incompletude do conhecimento". Tentar pensar uma complexa totalidade situacional é lutar contra o pensamento disjuntivo que separa, isola, mutila, criteriosamente ou não; que sem-

pre deixa de lado o importante não perfeitamente conhecido, não enquadrável nos nossos esquemas formais reducionistas e segmentadores da realidade.

Ao buscarmos conhecer uma realidade mediante procedimentos analíticos que separam e isolam as partes constitutivas de um todo, perderemos, inevitavelmente, as qualidades emergentes que o fazem diferente da simples soma (ponderada ou não) das partes. Essas qualidades emergentes, “constatáveis empiricamente mesmo (às vezes) não sendo dedutíveis logicamente, retroagem ao nível das partes e podem estimulá-las a exprimir suas potencialidades” .”

O desafio a enfrentar é o da forma da representação do tema enunciado, do tema gerador, pois o enunciado do tema seja qual for o tema, reflete sempre a intenção da análise, há uma diferença substantiva entre enunciar a injustiça da na qualidade de vida da população ou simplesmente reconhecer diferenças, ou seja é diferente enunciar iniquidades ou simplesmente enunciar condições não-iguais.

O objeto do enunciado também importa, pois aí vemos a diferença entre mortalidade infantil e qualidade de vida infantil. Onde o enunciado desde a qualidade de vida infantil complexifica o objeto ao complexificar as necessidades a satisfazer e as respostas a obter, pois amplia enormemente as variáveis que compõem e explicam a situação de vida das crianças e as condições necessárias para que possam ter qualidade de vida, o que é em sua formulação muito mais abrangente do que evitar o evento mortal e projeta um compromisso que além de ser coletivo – beneficiando a todos expostos as mesmas ameaças contra a qualidade de vida / existência digna, tende a ser protetor para todo o ciclo vital social. No quadro abaixo temos um exemplo gráfico com exemplos de algumas variáveis reconhecidas como associadas à qualidade de vida infantil, que necessitariam ser afetadas em conjunto, de formas contemporâneas e tendentes a interatuar para alcançar o efeito desejado de qualidade da vida infantil.

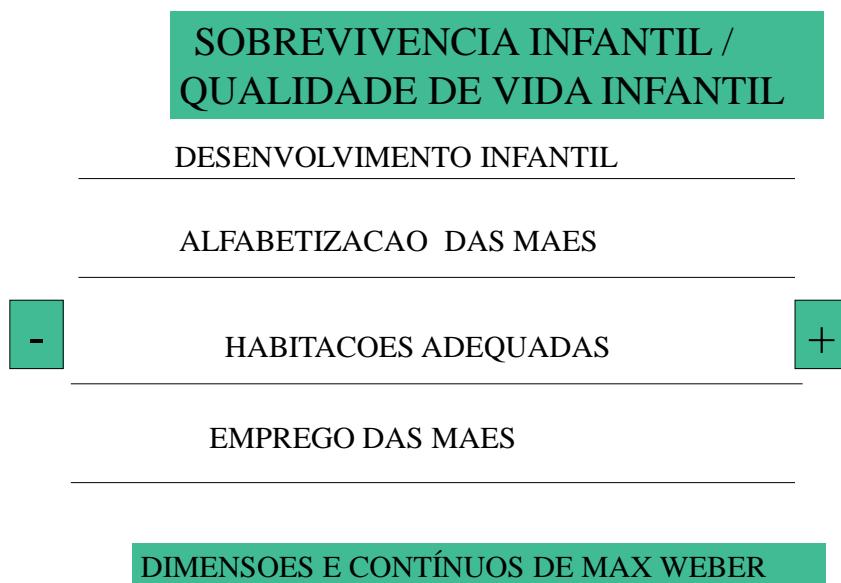


Figura 4

Finalmente, podemos ilustrar (como vemos na figura 3), a idéia de composição configurativa da representação da complexidade e de sua abordagem propositiva, onde possamos compor uma harmonia na materialidade das respostas as necessidades derivadas dos direitos e compondo a desejada Existência Digna, expressa em um alinhamento das variáveis que caracterizam os seus componentes materiais e imateriais, gerando um perfil virtuoso de qualidade de vida, diminuindo assim as iniquidades de uma forma consistente e equilibrada a partir de enunciados que representam a complexidade.

4. Os territórios sociais e a representação espacial das iniquidades – escalas de análise e sensibilidade / especificidade territorial;

No exercício de análise das iniquidades, ganha enorme importância a análise das diferenças injustas em termos de sua distribuição territorial ou sua espacialização. Isto porque a forma como se ocupa o território reflete a historicidade das relações políticas e sociais, as relações de poder, que definem quem e como se ocupam e utilizam os territórios.

Nesta perspectiva de análise, compreender o padrão social de ocupação dos territórios equivale a entender como as iniquidades sociais se distribuem e portanto como se expressam na relação território / perfil social das populações, permitindo ainda entender o perfil da reprodução social ao identificar a persistência de fragilidades nos territórios e o consequente padrão de ocupação de classe social nos mesmos.

Nesta direção foi extremamente ilustrativo conhecer o trabalho do Observatório das Metrópoles liderado pelo IPPUR da UFRJ, onde os trabalhos de identificação da ocupação territorial por perfis de classes sociais projetados pelos agregados de inserção sócio-ocupacional ilustram de forma precisa a dinâmica social das cidades.

Igualmente interessante foi conhecer o trabalho desenvolvido pelo Projeto “Territórios da Cidadania” do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o qual articula 22 Ministérios e Secretarias Nacionais, alem dos governos municipais e estaduais, e projetou uma outra dimensão do Brasil, o Brasil rural finalmente mapeado em seus 45 milhões de habitantes, em 160 territórios da cidadania concebidos como espaços sociais e não como divisões administrativas, pois que muitas vezes cruzam limites municipais e estaduais.

Alem disso ‘é’ interessante destacar os trabalhos de espacialização que vem sendo feitos pelo Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE, o qual assumindo os setores censitários do IBGE como os menores agregados para fins de análise conseguem compor um processo de monitoramento de tendências e dinâmicas espaciais / populacionais que permitirão uma leitura mais fina do território / população, e que já estão sendo explorados em estudos no campo da saúde em termos da estruturação de redes de serviços e da dinâmica das necessidades populacionais.

Combinando esta dimensão de micro territórios explorada pelo INPE, e os espaços metropolitanos e rurais do País representados pelo Observatório das Metrópoles e os Territórios da Cidadania, temos em mãos um cenário sumamente interessante para explorar

nos trabalhos futuros, como os do Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil – OE / CDES.

Em primeiro lugar se trata de orientar-se a uma análise mais fina em termos de dimensões territoriais, saindo dos macro-agregados e dirigindo-nos aos menores agregados possíveis desde um observatório nacional, neste caso os setores censitários do IBGE. Claro que este caminho exigirá muitos ajustes técnicos e acordos políticos para poder ser exercido e a constituição de uma rede de atualização da informação de base municipal (talvez o anunciado projeto de uma rede nacional de fibra óptica para fines públicos facilite este processo). Mas o importante é buscar ativamente um agregado que seja mais fino que a representação por macrorregiões ou estados e que aponte aos municípios, até chegar aos territórios sociais intra municipais, onde justamente se expressam os setores censitários e onde os gradientes de iniquidade costumam ser maiores devido a maior homogeneidade interna alcançada pelos segmentos dos micro-territórios sociais, revelando abismos entre populações que estão geograficamente próximas mas muito distantes em termos de qualidade de vida e que neste caso com agregados internamente mais homogêneos não vêm suas iniquidades serem atenuadas pelas médias heterogêneas dos grandes agregados.

A importância de assumir esta escala muito mais próxima ao espaço real das comunidades é a de que as maiores iniquidades em termos de distância das populações em relação ao que é bom, justo e desejável se encontra nas escalas mais finas em termos de homogeneidade de condição da população em territórios. Ou seja, por maiores que sejam as brechas de equidade entre populações de diferentes países, possivelmente encontraremos iniquidades ainda maiores entre bairros de uma mesma cidade, isto porque em escalas menores as diferenças tendem a se apresentar não como médias entre grandes populações onde os valores extremos se diluem, mas sim como aglomerados mais homogêneos onde a média, a mediana e o “range” de distribuição estão muito mais próximos.

Isto implica que teremos valores muito diferenciados entre territórios relativamente contíguos, porém mais homogêneos. Isto se pode verificar quando comparamos setores censitários em uma mesma cidade e encontramos, no caso brasileiro de forma muito freqüentes, que uns poucos quilômetros ou uma rua separam condições sociais extremadamente diferentes.

Por isso a “riqueza” metropolitana quase sempre é o produto de uma média entre uma concentração de ricos e pobres, em escalas importantes e, portanto gerando uma falsa percepção da situação quando comparamos cidades em escalas muito distintas. Uma grande cidade brasileira concentra ao mesmo tempo um enorme contingente de classes médias e de populações muito pobres, vista como território homogêneo esta cidade terá um comportamento médio da condição de seus habitantes, mas se a analisamos segundo a expressão mais homogênea de seus territórios sociais constitutivos chegaremos a identificar enormes brechas de equidade. Isto mascara a condição de pobreza das grandes cidades exatamente por que por sua escala elas nunca chegarão a ser homogeneamente pobres e não são assim eleitas como prioridades para a intervenção das políticas sociais ou políticas pro-equidade, embora contribuam com um enorme contingente de pobres para o perfil de exclusão social do País, coisa que ademais poderíamos visualizar utilizando os padrões do que seria bom, justo e desejável para avaliar a condição dos indivíduos e de seus coletivos territorializados, burlando a media convergente para fazer uma análise de dispersão de perfis, ou seja, evitando a análise de tendência central para verificar a tendência da dispersão e portanto da distância entre perfis de concentração e desconcentração de condições favoráveis e/ou desfavoráveis.

Como fator adicional há que considerar a ausência de um conceito que ordene políticas públicas de caráter metropolitano, existindo uma frágil identidade do metropolitano como orientador de agendas políticas estratégicas para o desenvolvimento brasileiro.

Nas metrópoles, mais precisamente na periferia das grandes cidades se concentra boa parte dos remanentes sociais da população bra-

sileira, da delinqüência, da exclusão social mais abjeta, o que exige identificar e dimensionar a população metropolitana nos seus territórios sociais.

Mas também é nas áreas metropolitanas que se encontra, de forma concentrada, a oportunidade para o trabalho, estudos e lazer.

Portanto se adotássemos uma outra escala de representação das grandes cidades ou metrópoles e as projetássemos para uma análise comparativa com municípios de tamanho equivalente, poderíamos chegar a uma outra percepção da pobreza e da exclusão social nas grandes cidades, e muitos bairros ou favelas dessas cidades se transformariam em prioridades equivalentes as cidades mais pobres do País e que em geral, pela mesma razão da análise descrita, ao serem menores e terem uma variância de distribuição da condição social menos extremada, terminam entrando na análise de forma prioritária apesar de não terem uma escala populacional substantiva.

O meio rural em geral exerce um viés de representação equivalente, mas em sentido contrário, ou seja, os que mais têm no meio rural se mimetizam em umas médias em que os que tem pouco terminam por ganhar mais visibilidade, com isso as iniquidades dentro do ambiente rural se fazem pouco visíveis e ganha mais proeminência as diferenças entre o meio urbano e o meio rural. O paradoxo é que nesta comparação rural – urbano os pobres do meio urbano se diluem e os ricos do meio rural sofrem o mesmo efeito.

Por essas razões a representação da população e de sua condição social e econômica em termos da distância relativa referente ao que é bom, justo e desejável, necessita um marco de análise territorial social que busque identificar espaços mais homogêneos (setores censitários?), e desde aí permita uma análise mais precisa das brechas que de fato existem e a dimensão demográfica que implicam.

O sentido maior desta ênfase na territorialização da análise da equidade é justamente poder orientar as políticas públicas com a perspectiva de transformar estas iniquidades, tendo um endereço mais preciso para as intervenções, atingindo assim as populações em seus

territórios, buscando afetar a reprodução social das fragilidades sociais a partir da intervenção sobre os fatores que se identifiquem como presentes nesses territórios e em suas projeções espaciais.

Qualquer território pode ser representado por uma multiplicidade de escalas, pois as escalas correspondem ao que queremos explicitar na análise e, portanto na representação almejada. Temos uma forte tendência a utilizar como escalas de representação aquelas relacionadas com a organização administrativa do Estado ou aquelas relacionadas com as áreas de cobertura de serviços ou ainda as áreas de exploração econômica, eixos de transporte, etc., mas raramente projetamos os territórios desde sua dinâmica social, desde o valor de uso nas relações de produção e reprodução sociais, e é justamente nesta perspectiva que reivindicamos um conceito de territórios sociais, que inscritos na tradição da geografia política e humana de Milton Santos nos permita pensar as iniquidades em suas dimensões territoriais e assim chegar a uma escala analítica muito mais potente em termos de orientação de políticas públicas para um desenvolvimento com equidade.

5. A formulação de políticas públicas orientadas pela equidade

Existe um conjunto de desafios a enfrentar para poder formular políticas públicas orientadas pela equidade. São fundamentalmente desafios de ordem política, pois o obstáculo principal se localiza no plano dos conceitos que se utilizam para definir a equidade como forma superior de justiça e portanto obrigar aos governantes a enfrentar as complexidades do processo de gerar impacto sobre a matriz de reprodução dessas injustiças, o que os levará invariavelmente a deparar-se com a necessidade de incidir sobre a estrutura de classes da sociedade e examinar as alternativas para diminuir as distâncias injustas que hoje separam os coletivos humanos e seus territórios sociais.

1. O primeiro desafio se localiza na **construção de uma estrutura discursiva para as políticas públicas**, capaz de apontar os elementos estruturais a enfrentar, ou seja os fatores que incidindo

na estratificação social reproduzem a ordem social hegemônica: qualidade da inserção sócio-ocupacional, renda, patrimônio educativo e patrimônio material. Ao que se poderia agregar a identidade coletiva e o grau de emancipação política dos sujeitos. O que fala do estado da arte da democracia política em uma sociedade, enquanto que os elementos anteriores falam do estado da arte da democracia social, ou seja coloca em evidencia que a democracia somente deixa de ser uma formalidade se de fato gera justiça social, como o expressa Boaventura de Sousa Santos. O discurso político teria que enunciar a necessidade ética de equidade e sistematicamente indicar os fatores a afetar com o objetivo de romper a reprodução social das injustiças sociais e assim granjear apoio político da base social para as mudanças a realizar. Outra necessidade discursiva e' criar uma referencia de tipologia política para os atos do governo, ou seja gerar uma leitura orientada a valores que orientem a apreensão de toda e qualquer ação que o governo realize, fortalecendo uma subjetivação baseada em valores coerentes com o princípio da equidade – tais como a solidariedade, a progressividade de aportes e a igualdade de direitos, o horizonte de futuro de uma sociedade mais harmônica pois mais justa.

2. No marco de estruturação discursiva se impõe a **construção de um objeto comum para a ação do governo** e que comunique a complexidade da intenção em algo tangível para os cidadãos em geral. Sugiro que a qualidade de vida, o bem viver como produto de uma existência digna, sejam os marcadores deste objeto comum da ação governamental e traduzam o que deveriam ser os resultados sociais e econômicos de uma política orientada pelo princípio da equidade. Entendendo a **qualidade de vida como uma expressão configurativa da satisfação das necessidades sociais derivadas do marco sistêmico dos direitos humanos e expressando-se em cinco esferas:**

–uma esfera individual ordenada pelo conceito de autonomia definida esta em três componentes: a. a independência funcional com a preservação e desenvolvimento das capacidades físicas, cognitivas, sensoriais e psicológicas correspondentes a cada etapa da vida biológica, b. a capacidade de provisão as necessidades socioeconômicas mediante capacidades próprias do individuo e aquelas originadas por políticas de proteção e de inclusão social e, c. a autonomia como emancipação

política representada pela consciência e ação livres de sujeitos de direitos / exercício pleno de cidadania;

-uma esfera coletiva ordenada pelo conceito de equidade entre os estamentos ou classes sociais, mediante a ausência de diferenças injustas entre os coletivos em relação ao que se considera o bom, justo e desejável para todos e projetada politicamente na existência de espaços públicos, segundo o conceito político democrático que os justifica, onde a emancipação política dos sujeitos seja construída, exercida e respeitada pelos demais e pelo Estado;

-uma esfera institucional ordenada pelos conceitos de democracia participativa como condição de transparência e sensibilidade popular das políticas do Estado, pela orientação da garantia dos direitos mediante respostas integrais e transetoriais que ordenem a ação do estado em torno ao imperativo das necessidades humanas derivadas dos direitos, e assim reorganize o que fazer institucional em torno a territórios sociais / populações mediante uma gestão social integral transetorial e territorializada;

-uma esfera ambiental orientada pelo princípio da sustentabilidade, onde se envolvam os ambientes naturais, naturais modificados, sociais, tecnológicos, econômicos e simbólicos em torno a uma aposta de desenvolvimento humano com respeito aos direitos da natureza, freando o despojo e o desperdício e recolocando a função do consumo em relação ao bem estar;

-uma última, mas fundamental esfera da subjetividade, pautada pelo processo de construção de valores e sentidos públicos, disputando a construção de imaginários sociais de futuro baseados na inclusão social de todos e todas e na afirmação de valores que se expressem em bens e espaços públicos para o usufruto e participação de toda população. A disputa dos valores que regem a subjetivação hegemônica tem especial importância na estruturação de um novo discurso que proponha uma contra-hegemonia sustentada em solidariedade social e sentido coletivo do desenvolvimento e distribuição da riqueza. A equidade se inscreve como valor neste esforço de uma nova subjetivação que faça com que as iniquidades passem a ser consideradas intoleráveis pela mai-

ria da sociedade, instalando outro conceito de justiça social no âmbito societário e assim questionando a ordem do bloco histórico hegemônico.

Qualquer política que almeje produzir equidade em qualidade de vida terá que considerar o avanço necessário a alcançar na vida dos indivíduos, em seus núcleos familiares ou comunitários e portanto em seus territórios sociais, promovendo o deslocamento em direção aos padrões desejáveis de justiça ao mesmo tempo que diminui a distância entre os melhor e pior colocados em termos de qualidade de vida.

A combinação entre uma disciplina de respostas as necessidades sociais derivadas do sistema de direitos humanos e metas de melhorias reais nos padrões estruturais de classe dos indivíduos e populações pode apontar uma transformação profunda na forma de produzir e reproduzir em sociedade e deveria ser a aspiração de qualquer política de fato comprometida com a equidade.

Nesta perspectiva o planejamento, a programação e a avaliação das políticas deverão estar estruturados em torno aos impactos em termos de equidade e sua persistência mediante uma intenção explícita de afetar a determinação econômica e social da ordem hegemônica na sociedade. Se não for assim concebida a intenção da equidade terminara capturada pela lógica da focalização excludente, que foi a maneira pela qual a hegemonia apropriou o termo equidade, dissociando-o da universalidade integral e, portanto bloqueando qualquer aspiração de justiça social baseada nos direitos humanos.

3. Com o intuito de estruturar o planejamento e alcance das políticas públicas usamos novamente o esquema de Diderichsen e Halqvist de 1998, adaptado em 2002 para **ilustrar o ciclo de retroalimentação negativa ou positiva das intervenções originadas pelas políticas públicas**, na medida em que elas se localizem mais altas ou mais baixas em suas aspirações de incidir na fragilidade social, mas tendo consciência que independente do nível de intervenção no esquema o que define seu alcance é sua direcionalidade no sentido de proteger os indivíduos de uma maior fragilização, ou ao contrário reproduzindo sua fragilidade social.

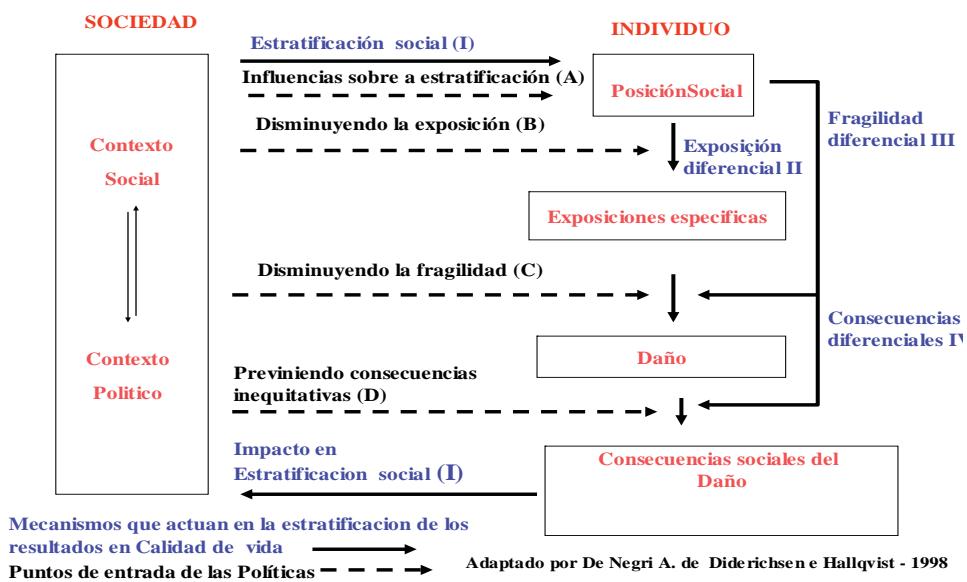


Figura 1.

4. Se observamos as linhas pontilhadas na Figura 1., vemos que a letra A indica políticas com capacidade de afetar a condição social / condição de classe, pois objetiva incidir nos elementos que sustentam a estratificação social – qualidade da inserção sócio-ocupacional, renda, patrimônio educativo e patrimônio material, alem do seu empoderamento como sujeito de direitos emancipado e organizado.

A linha B indica as intervenções que ainda que não tenham como alvo direto a determinação da condição social tentam evitar que a determinação gere exposições específicas que deteriorem a condição de autonomia dos sujeitos, se trata de garantir um conjunto de ações que eliminem exposições que impactam de forma iníqua nos grupos sociais, como por exemplo a exposição a trabalhos que deteriorem a saúde e desgastem os indivíduos em situação de precarização laboral, baixos salários e baixa sindicalização. A resposta neste exemplo pode dar-se pela garantia de condições de trabalho, eliminação de substâncias e ambientes nocivos, participação na gestão, garantia de seguridade social e liberdade sindical, ainda que isto não afete necessariamente a condição de inserção sócio-ocupacional, renda, patrimônio educativo e material, mas evitará o deterioro e permitirá alguns avanços ou preservações na condição social.

A intervenção da linha C sobre os danos busca evitá-los mesmo na persistência das exposições e se refere à prevenção clássica que sem afetar a determinação e eliminar ou afetar o gradiente da exposição pode conseguir evitar o dano através de proteções individuais e ambientais, mas que não afeta a reprodução da exposição social e termina transferindo aos indivíduos várias responsabilidades sobre a prevenção, através dos chamados hábitos pessoais ou estilos de vida. Evitar o dano certamente é importante, mas a persistência das exposições decorrentes das determinações sociais deixa muita margem para a existência e persistência dos danos. Sobretudo quando esta prevenção chega tarde e abre passo a cronicidade do dano e as políticas públicas se restringem então a mitigar os efeitos ou reduzir danos cumulativos.

Evitar o dano tem efeito imediato na linha de intervenção D, pois ao evitar os impactos sociais do dano, esvazia função da linha D, a qual existe para gerenciar os efeitos dos danos. Devemos reconhecer que chegamos tarde em relação a instalação de muitos danos e suas consequências sociais e individuais são importantes justamente porque quanto mais desprotegidos os indivíduos, mais duradouros são os efeitos dos danos gerando uma cascata de efeitos que irão retroalimentar negativamente o modelo da Figura 1 e incidir diretamente na maior precarização da posição social.

A proposta de uma política pro equidade deve portanto, buscar incidir o mais alto possível – mediante as linhas A e B e de todos modos elevar sua condição de intervenção em C e D, pois a existência de um enorme passivo social e de uma fragilidade social persistente demandam intervenções potentes também frente ao dano e suas consequências, o que por si só já tem efeitos, limitados por certo, mas ainda assim efeitos sobre a retroalimentação negativa da condição social evitando sua deterioração.

O modelo da Figura 1 serve assim tanto para avaliar as intervenções das políticas hoje existentes com para projetar os efeitos das políticas a adotar e assim simular os efeitos sobre as iniquidades hoje existentes.

5. Para uma maior efetividade das intervenções propostas em torno da Figura 1, podemos adotar uma perspectiva de ciclo

vital social, onde os momentos ao longo da vida dos indivíduos quando se apresentam as maiores possibilidades de instalação de equidade ou iniquidades passam a ser os momentos privilegiados para uma intervenção muito mais exigente em termos de proteção social e de garantias de qualidade de vida. A proteção mediante políticas públicas convergentes, evitando as perdas de autonomia e agindo contra a instalação de situações que impactem no ciclo ilustrado pela Figura 1, gerando atrasos sociais ou danos irreparáveis que deterioram a condição social são, portanto prioridades, mas exigem uma caráter configurativo e transeitorial posto que as ameaças em momentos vitais como a concepção, o nascimento, a primeira semana de vida, o primeiro ano, a entrada na pré-escola, a entrada e saída da escola, a profissionalização e entrada no mercado de trabalho, o desemprego e a reprofissionalização, os casamentos e os divórcios, o nascimento dos filhos, a apontadoria... enfim um conjunto de momentos que exigem o cruzamento de intervenções disciplinadas por um único objeto: a equidade em qualidade de vida e o bem viver ao longo de toda a Vida.

6. A exigência de políticas pro equidade que efetivamente funcionem, possui o desafio de superar a fragmentação das políticas que hoje sofrem de um corporativismo profundo. **Construir uma intenção – a equidade, e um objeto comum – a qualidade de vida, significam um avanço fundamental que permitiria construir um marco integrado de ação.** Isto exige um debate que estabeleça o marco político e os valores que orientam todos os setores, o que permitiria politizar o debate sobre as políticas públicas.
7. Porem esta integração necessita um espaço para materializar-se, daí decorre a importância que atribuímos ao **território social, o território de pertencimento das pessoas e seus coletivos, como aquele espaço base para qualquer política pela equidade**, pois sobre a materialidade do território em suas relações econômicas, sociais, políticas e culturais / simbólicas é que se reproduzem as bases da iniquidade e ai que teremos que construir as bases para o seu enfrentamento. Agora reivindicar o territorial não significa despolitizar o local em sua relação estratégica com o nacional e o mundial, mas significa justamente entender como o local se insere e é determinado

pela dimensão nacional / mundial e daí politicar as respostas as necessidades locais em lugar de descontextualizá-las e isolá-las.

8. **Um sistema de informação capaz de representar a realidade dos territórios sociais em sua configuração de complexidade e construir os indicadores de metas e portanto de resultados para a população sob a égide da equidade**, se transforma em uma prioridade como ferramenta de planejamento e gestão, e suporte fundamental para uma avaliação que se desenvolva em fina conexão com a realidade da população e seus avanços ou estancamentos.
9. Finalmente, o fato de colocar no centro da construção da política pública as necessidades a satisfazer desde a premissa de garantia dos direitos humanos por parte do Estado Republicano e assim orientar as respostas a estas necessidades, nos permite sair da ditadura da escassez de recursos para colocar em debate quanto será necessário dispor e como dispor de recursos para poder pagar a dívida social e enfrentar a evolução das necessidades em uma perspectiva de promover a equidade em qualidade de vida, como forma de materialização dos direitos e portanto de afetação das determinações da fragilidade estrutural dos indivíduos e dos seus coletivos em nossa sociedade, permitindo emergir políticas públicas capazes de transformar a rigidez da estrutura social em favor da justiça social.

23/06/2010



TEXTO 2

ELEMENTOS FILOSÓFICOS, PROGRAMÁTICOS E DA GESTÃO PARA A FORMULAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE ÂMBITO MUNICIPAL ORIENTADO PELOS DIREITOS HUMANOS

Nancy Molina A.⁵
Armando De Negri Filho⁶

Apresentação

Na intenção de expor de forma ordenada o marco que estrutura a proposta de Política Social para uma cidade, apresenta-se um esquema em três níveis:

1. A Filosofia Política, que apresenta os conceitos fundantes da Política Social, tem um referencial de “futuro desejado” da situação problemática ou insatisfatória que se quer solucionar e que obedece a um projeto político e ideológico de sociedade. Inclui a identificação dos referenciais éticos, políticos e conceituais para a formulação desta, em um marco que considera os planos nacional e estadual em termos de marco constitucional, o plano de cidade em relação ao Plano Diretor e o plano institucional em relação à Missão da entidade – prefeitura municipal.
2. O Conteúdo Programático: que se refere às linhas orientadoras gerais para a ação de governo para efeito da Política Social na administração, deve se apresentar em coerência com uma ideia de cidade assumida coletivamente como ordenadora das Políticas Públicas, neste caso adotamos um enfoque de cidade de direitos e do direito à cidade.
3. A Estrutura de gestão: que define a proposta em termos de organização, processos e mecanismos estratégicos para viabilizar o sentido construído.

5 Mestre em Ciências da Saúde no Trabalho. Assessora da Secretaria Distrital de Integração Social – SDIS do Governo da Cidade de Bogotá. Direção de Análise e Planejamento Estratégico. Docente da Universidade Nacional da Colômbia.

6 Médico, Epidemiologista. Assessor SPI / MPOG. Coordenador do LIGRESS / IEP / HCor / São Paulo / Brasil. Coordenador do Comitê Executivo do Fórum Social Mundial da Saúde e Seguridade Social.

I- FILOSOFIA POLÍTICA QUE ORIENTA O PROJETO ESTRATÉGICO

No Brasil são reconhecidos os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na Constituição Federal de 1988, ao prever no Artigo 1º que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, o que ratifica os compromissos assumidos pela nação ao ser um dos países signatários do PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1992. Este compromisso imprime à ação do Estado, mediante a formulação e desenvolvimento das políticas públicas, um compromisso de coerência condizente com os princípios e pronunciamentos dos DESC.

Isso significa um compromisso coletivo para avançar a justiça e a democracia para todos os cidadãos sem distinção de sua condição de gênero, etnia ou classe social.

No entanto, como pacto social, é necessário reconhecer que sua concretização se define à luz da construção de acordos entre os diversos atores que compõem a sociedade brasileira. É necessário reconhecer que, conforme a realidade atual, o avanço com relação à justiça, a democracia, a qualidade de vida e o bem-estar, apresenta múltiplos desafios para o governo nacional e para os governos estaduais e municipais.

Nesse sentido, o plano plurianual de governo para um município apresenta uma proposta que reivindica a concretização dos direitos, onde se destaca o tema da igualdade como justiça social.

Nesse marco, torna-se necessário revisar os elementos centrais da perspectiva de direitos como orientação central na formulação da política social nos municípios.

CONCEITOS CENTRAIS SOBRE OS DIREITOS HUMANOS COMO ORIENTADORES DA POLÍTICA SOCIAL

1. O marco dos direitos humanos

Conceitualmente os direitos se definem como aquelas garantias que homens e mulheres possuem pelo fato de serem humanos, inerentes à pessoa, portanto se proclamam sagrados, inalienáveis, imprescritíveis⁷; são independentes de fatores particulares como o status, sexo, etnia ou nacionalidade; e são independentes ou não dependem exclusivamente do ordenamento jurídico vigente: “Os direitos humanos podem ser vistos como demandas primordialmente éticas. Não são mandatos principalmente “legais”, “protegidos” ou “legais-ideais”. Muito embora os direitos humanos possam, e com frequência o façam, inspirar a legislação, isto é um fato a mais, ao invés de uma característica constitutiva dos direitos humanos” (Sen, 2004). Assim, a doutrina dos direitos humanos se estende para além do Direito e constitui uma base ética e moral que deve fundamentar a regulação da ordem geopolítica contemporânea⁸.

Nas declarações internacionais se destaca o **caráter universal** dos direitos e sua correspondência a qualquer homem sem importar o lugar ou o tempo de sua localização; a inclusão nas constituições os converte em direitos do cidadão de um Estado concreto; o **caráter positivo**, porque se entende que os Direitos Humanos não somente serão proclamados, mas também protegidos de um modo material, inclusive contra o próprio Estado que os viole; e o **caráter de exigíveis** perante o Estado por parte de todos os cidadãos e cidadãs. Essa exigibilidade é promovida pela sociedade – cidadania que exige ao Estado o cumprimento das garantias vinculadas com a vida digna⁹.

⁷ Corporación Grupo Guillermo Fergusson Escuela Popular de Líderes. Modulo V Exigibilidad y derecho a la salud, 2007

⁸ Consultado em: http://es.wikipedia.org/wiki/Direitos_humanos, 18 de julho de 2008

⁹ Corporación Grupo Guillermo Fergusson Escuela Popular de Líderes. Modulo V Exigibilidad y derecho a la salud, 2007

A partir desse momento se inicia a postulação da **integralidade e interdependência** dos direitos humanos que se abre em 1966 com o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁰.

Este Pacto concebe os direitos como integrais, interdependentes e progressivos e como a garantia da dignidade humana no marco do desenvolvimento social, e faz ênfase na necessidade de se criar condições que permitam a cada pessoa gozar de seus direitos econômicos, sociais, e culturais, tanto como de seus direitos civis e políticos. Os DESC se referem ao direito à educação, saúde, moradia, vestuário, alimentação, lazer, cultura e meio ambiente sadio.

Finalmente, no processo de avanço da garantia dos direitos aparece a equidade, como a maneira de responder às necessidades de todas e todos considerando as diferenças de uns e outros, no marco de respostas proporcionais e múltiplas - não uniformes – a tais necessidades, como uma forma de concretizar tanto a justiça como o reconhecimento da diversidade¹¹, superando as distâncias ou diferenças inaceitáveis / injustas com relação às garantias para uma vida digna.

Ao falar das diferenças injustas e evitáveis se coloca no centro o reconhecimento de que tais diferenças não são “naturais” nem circunstanciais, mas são o resultado da estrutura de relações sociais, que condiciona a posição de uns e outros na escala econômica e social. Esse componente leva para o interior da sociedade as tensões sobre as valorações que definem uma situação ou condição de desigualdade como algo “normal” e, portanto, “não modificável”, quando essa mesma circunstância já não é aceitável por outras sociedades¹².

Portanto, a iniquidade não é um sinônimo de desigualdade, porque algumas diferenças, por exemplo, a expectativa de vida entre mulheres e homens definida por causas estritamente biológicas, não são necessariamente injustas ou evitáveis. Iniquidade, entretanto, leva

10 Idem

11 D'Elia Y. La Equidad PNUD

12 Retirado do documento Diseño de un Observatorio de Equidad, Calidad de Vida y Salud en Bogotá, elaborado pelo Centro de Investigações para o Desenvolvimento. Ano 2006

implícita a ideia de injustiça e de não se ter atuado para evitar diferenças previsíveis e/ou evitáveis¹³.

2. As Políticas Públicas e as Políticas Sociais para a Garantia dos Direitos Humanos

O Estado deve garantir a realização dos Direitos Humanos e os cidadãos e as cidadãs, de forma individual e coletiva, devem exigir-los e contribuir para sua realização.

Nesse sentido, “o poder do Estado não pode licitamente ser exercido de qualquer maneira, mas concretamente deve ser exercido a favor dos direitos da pessoa e não contra elas... Isso supõe que o exercício do poder deve se sujeitar a certas regras, as quais devem compreender mecanismos para a proteção e a garantia dos direitos humanos. Esse conjunto de regras que definem o âmbito do poder e o subordinam aos direitos e atributos inerentes à dignidade humana é o que constitui o Estado de direito”¹⁴.

O Estado em sua função de regulação da sociedade estabelece mecanismos na forma de políticas que servem de enlace com a sociedade e seus distintos atores e processos sociais, políticos, econômicos e culturais.

Nesse marco, as **políticas públicas** são o conjunto de iniciativas, decisões e ações do regime político¹⁵ que, seja por necessidade social, interesse do grupo político ou de sentido político, pretende gerar o

13 Frenz, Patricia. Desafíos en Salud Pública de la Reforma: Equidad y Determinantes Sociales de la Salud.

14 Nikken, P.: El concepto de los derechos humanos.

15 Entendido como a forma de organização institucional predominante do Estado em uma sociedade particular cujo propósito é buscar um determinado comportamento político e social, o qual é definido pelo predomínio de uma alternativa ideológica na luta de poderes na sociedade. Medellín, P. Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una Teoría de la estructuración de políticas públicas em países de baja autonomía gobernativa. CIDER Universidad de los Andes. Bogotá 2000.

bem comum. É uma das formas como o Estado se torna realidade e incide no cotidiano da população; é a concretização do Estado e os poderes em jogo, em ação política e social.

As necessidades¹⁶ sociais estão na base das políticas públicas, uma vez que estas últimas são a resposta governamental às demandas sociais vinculadas a tais necessidades. Nesse sentido, a insatisfação social torna visível o conflito entre a necessidade da população e o desenvolvimento da sociedade, por meio das políticas públicas. Assim, o Estado mediante diferentes iniciativas, decisões e ações, incide, direciona, busca resolver ou transformar os problemas sociais.

Nesse marco, as **Políticas Sociais** aparecem em geral como certo grupo de políticas públicas dedicadas particularmente a responder de forma direta o bem-estar dos cidadãos mediante o fornecimento de serviços ou recursos. Em sua natureza intrínseca são instrumento do Estado, eminentemente redistributivo da renda, portanto devem cumprir uma função compensadora das desigualdades sociais e em particular daquelas que são geradas pelo desenvolvimento da economia capitalista. Nas palavras de Marshall “a política social usa o poder político para substituir, completar ou modificar operações do sistema econômico, com a finalidade de alcançar resultados que este não conseguiria por si só, e ao fazer isto, o faz orientado por valores distintos aos das forças do livre mercado”¹⁷.

Fernández com relação à política social destaca as seguintes articulações:

1) A política social compromete em uma ou outra forma, com diverso grau de iniciativa e de intensidade, a ação do governo, seja em escala local ou global. Se bem a política não se reduz à atividade desenvolvida pelos poderes públicos, a realização dos fins gerais que

16 No conceito tradicional significa estado de carência, de falta de algo que é útil ou necessário para o desenvolvimento integral do ser humano, mas no enfoque do desenvolvimento a escala humana é entendida como “potência” porque mobiliza a pessoa em determinado sentido para satisfazê-la. Montoya, Gloria [Et,al]. Diccionario especializado de trabajo social. Medellin, 2002. Pag.95.

17 T. H. Marshall, Social Policy in the Twentieth Century, Hutchinson, Londres, 1975, p. 15 citado por Fernández O.: “Lo Social y la Política Social” em Política social y descentralización em Costa Rica, UNICEF - Universidad de Costa Rica, San José, 1998, pp. 7-29

se propõe a política social não pode ser alcançada sem a participação dos órgãos correspondentes do Estado e sem fazer uso dos mecanismos e recursos que lhe são próprios, isto é, **reconhece a presença inevitável desses poderes públicos na orientação, regulação ou desenvolvimento dessas políticas.**

2) Um elemento substancial da política é a possibilidade de incidir no que aconteceu, no que acontece ou no que poderia ocorrer na vida social dos cidadãos. **O conceito denota ação para a mudança:** “mudar situações, sistemas, práticas ou comportamentos. Devemos notar aqui que o conceito de política somente tem sentido se nós (como sociedade, grupo ou organização) acreditamos que podemos efetuar uma mudança de uma ou outra forma”¹⁸.

3) Na justificativa de sua ação, a política social **não pode prescindir dos efeitos que provoca ou produz em seu funcionamento o sistema econômico.** Os efeitos da atividade econômica, previsíveis ou inesperados, são referência obrigatória no desenvolvimento das políticas sociais: dependendo de quão agressiva resulte a política social, seus programas podem resultar em um mero acompanhamento, uma mitigação ou uma retificação buscada e deliberada dos efeitos que a atividade econômica gera no campo social. O desenvolvimento de uma política social transformadora questiona, portanto, a pretendida irreversibilidade desses efeitos.

4) Dado que a política social pretende fins ou valores que não seriam realizados ou satisfeitos de maneira automática ou necessária, a partir simplesmente do livre jogo das forças do mercado, vinculados à superação do grande abismo que pode resultar das desigualdades sociais, a proteção efetiva dos relegados ou dos excluídos dos mercados de trabalho, a criação de oportunidades de educação ou de saúde, assim como a determinação dos níveis de bem-estar social, requeridos ou almejados não são fins enunciáveis nem realizáveis no âmbito exclusivo da atividade ou do sistema econômico. **A política social remete assim não somente a fins individuais, mas an-**

18 Richard M. Titmuss, Social Policy, George Allen & Unwin, Londres, 1974, pp. 23-24. citado por Fernández O.: “Lo Social y la Política Social” em Política social y descentralización em Costa Rica, UNICEF - Universidad de Costa Rica, San José, 1998, pp. 7-29

tes a fins sociais: não se trata somente daquilo que "o indivíduo não pode alcançar no mercado como indivíduo isolado"¹⁹, mas também do bem-estar de outros indivíduos que tenham sido afetados em sua situação econômica ou social. Que grau e que qualidade de bem-estar é possível ou desejável alcançar para si mesmo e para os demais, este é precisamente um dos objetos centrais tanto na discussão como no desenvolvimento das políticas sociais, sejam estas minimalistas ou residualistas, sejam ambiciosas ou mais agressivas. A determinação das necessidades sociais, das carências que podem ou devem ser satisfeitas graças à ação da política social, é o quid de toda iniciativa ou de toda ação nesse campo particular da agenda política. A indicação de um mínimo ou de um ótimo a que o bem-estar social se refere é uma tarefa que está precisamente no centro do debate e do desenvolvimento do que hoje é possível conceituar como política social²⁰. Além disso, trata-se de ver se as políticas sociais vão ser definidas ou redefinidas como "uma variável do crescimento econômico" ou se vão manter ou identificar o que constituiria "sua âncora política - a cidadania -"²¹.

Agora, tanto as políticas públicas em geral, como as políticas sociais em particular, orientadas na perspectiva da garantia dos direitos devem ser entendidas como reflexo do processo societário com rela-

19 Richard M. Titmuss, *Social Policy*, op. cit., p. 29. citado por Fernández O.: "Lo Social y la Política Social" em *Política social y descentralización em Costa Rica*, UNICEF - Universidad de Costa Rica, San José, 1998, pp. 7-29.

20 Como bem assinalou T. H. Marshall: "Há muitas maneiras possíveis de classificar os objetivos da política social, mas a mais útil para nosso presente propósito é aquela que distingue três tipos que poderíamos chamar a eliminação da pobreza, a maximização do bem-estar e a busca da igualdade. A primeira é a mais limitada das três e se concentra nos extratos socioeconômicos baixos da sociedade. A segunda é mais ampla e diz respeito ao bem-estar de todos, não somente dos pobres, e seu objeto é alcançar um ótimo em vez de um mínimo. A terceira é a tradução em atos de uma filosofia política cujas implicações, levadas ao limite, teriam obviamente consequências de mais longo alcance". T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, op. cit., p. 201 citado por Fernández O.: "Lo Social y la Política Social" em *Política social y descentralización em Costa Rica*, UNICEF - Universidad de Costa Rica, San José, 1998, pp. 7-29.

21 Norbert Lechner, "Las transformaciones de la política", *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, enero-marzo 1996, p. 9 citado por Fernández O.: "Lo Social y la Política Social" em *Política social y descentralización em Costa Rica*, UNICEF - Universidad de Costa Rica, San José, 1998, pp. 7-29

ção aos valores subjacentes ao reconhecimento dos direitos; à lógica social do reconhecimento do interesse coletivo ou público como o reconhecimento daquilo que é de interesse de todos e à estrutura de interação entre os atores.

Esses aspectos refletem as relações sociais de grupos (políticos, sociais), que incidem em maior ou menor medida no Estado. Assim, os grupos sociais e políticos que se veem afetados pelo problema exercem pressão para que tal problema se torne visível no debate e na decisão pública. Portanto, a política pública não é essencialmente uma decisão dos especialistas, é produto da intervenção de grupos de interesse que incidem em sua formulação.

Por conseguinte, a implementação das políticas públicas também depende de:

- Projeto político do governo expresso no plano de desenvolvimento: as políticas públicas respondem a um projeto político que se vê refletido nos planos de desenvolvimento;
- O modelo de participação social na formulação das políticas públicas: de acordo com os grupos no poder e suas tendências ideológicas se privilegia a construção de consensos e a participação de todos os setores ou a imposição dos interesses dos governantes ou de um grupo no governo;
- As propostas e o poder político de outros grupos sociais e políticos: as políticas públicas são formuladas levando em conta a capacidade de incidência de diferentes grupos de interesse. Se o governo não tem grupos ou organizações que o obriguem a pensar em seus interesses e necessidades e a incorporá-las em suas formulações de política pública, então o mais provável é que a política pública não responda aos interesses das maiorias, mas sim aos grupos que têm o poder político.

Neste contexto de compreensão das políticas públicas e sociais como processo de negociação e concertação social, emerge uma função chave do Estado como garantidor dos direitos e que reside no reco-

nhecimento deste como reitor das mesmas, acepção segundo a qual além de situá-lo como líder ou dinamizador do processo se refere a sua obrigação no sentido de salvaguardar o interesse público, como o interesse de todos os sujeitos e grupos da sociedade, em meio às tensões de atores com diversidade de interesses e com possibilidades diferenciadas com relação ao poder de incidir nas decisões vinculadas com as políticas e a dinâmica social.

3. O papel do Estado: Reitoria das Políticas Públicas

Definido o compromisso do Estado social de direito com relação a garantias vinculadas aos direitos humanos, onde políticas públicas (e não as sociais e econômicas) são instrumento de realização das garantias, a reitoria aparece como o papel central do mesmo.

A aproximação do papel do Estado na garantia dos direitos requer uma contextualização. Nesse sentido, o debate faz referência, em primeira instância, a qual seria o modelo redistributivo que garantiria responder às necessidades sociais e manter a coesão social. Aqui é possível identificar três vertentes: o modelo anglo-saxão de bem-estar ou residual onde a gestão da força de trabalho é central para a autorrealização individual; o dos estados corporativos onde se trata de devolver ao *Welfare State* seu papel integrador e regulador das relações produtivas; e o dos regimes universais como os escandinavos que são centrados na preservação dos mais altos graus de igualdade como resposta à crise social (Isuani e Nieto, 2002)²². Na teoria dos direitos humanos frequentemente se apela à necessidade de fortalecer a terceira vertente ou, na sua falta, a segunda, mas com frequência se coloca a incompatibilidade desta aspiração no primeiro modelo.

Este processo de definição apresenta uma permanente tensão em termos da formulação das políticas públicas, onde a reitoria do Estado se refere à garantia de que em todos os casos tais acordos serão feitos garantindo o cumprimento

22 Ibid

dos compromissos políticos e éticos consignados tanto na carta constitucional como nos pactos internacionais. Esse aspecto é de central importância ao destacar o fato de que o Estado enfrenta permanentemente pressões tanto internacionais como nacionais, no sentido de gerar cenários onde prevalece o interesse de grupos particulares sobre o interesse coletivo, alimentados centralmente pelo predomínio da acumulação de capital e em detrimento dos valores humanistas que sustentam o reconhecimento dos direitos humanos.

Em segundo lugar, emerge a capacidade técnica – administrativa do Estado. Justamente, desde a década de 70 para a América Latina, se aprofundou a tese da incapacidade do Estado de garantir os direitos, espaço que foi ocupado pelo mercado como mecanismo de coordenação social que pretendeu resolver as insuficiências do Estado de bem-estar na forma de processos de privatização, descentralização, desregulamentação, entre outros. Entretanto, verificou-se que longe de superar os problemas sociais, o predomínio do mercado com relação às garantias sociais vinculadas aos direitos gerou um incremento nas formas de injustiça e iniquidade.

Com esses dois elementos no cenário, surge um modelo “brando” de condução do Estado, por meio das redes sociais. Estas redes de coordenação social mistas são a expressão da fragmentação e se expressam como agregação de interesses sociais (Mascareño, 2001). Nessa perspectiva se privilegia a função de coordenação do Estado em meio às relações sociais que deixam de ser fortes e estáveis para se transformarem em vínculos flexíveis²³ e se promove modelos de gestão de governo que centralmente definem o papel do Estado em sua esfera eminentemente técnica e administrativa, pretendendo deixar de lado a esfera política subjacente à ação própria deste.

A avaliação que se faz da aplicação desse modelo de gestão assinala as seguintes tensões²⁴:

23 Mascareño, C. Las políticas públicas ante las realidades emergentes: Notas para la discusión. CDC. [online]. ene. 2003, vol.20, no.52

24 Ibid

- a) Nas sociedades democráticas, os valores da eficiência e eficácia não são os únicos que guiam as decisões no setor público. Eles convivem com a equidade, responsabilidade pública, justiça, representatividade, transparência e defesa dos direitos.
- b) É necessário manter um equilíbrio entre a flexibilidade gerencial e o apego à legalidade das decisões administrativas.
- c) A extração do êxito gerencial no setor público nem sempre é possível. As ações devem ser desenvolvidas no marco da preservação e legitimidade do sistema político-administrativo.

A isso se soma a debilidade dos mecanismos democráticos em contextos de baixa participação política, assim como a carência de pesos e contrapesos efetivos nas relações entre os atores. Isso em um cenário de flexibilidade do papel do Estado como garantidor do interesse público pode gerar e ampliar a base de poder das burocracias preestabelecidas ou dos grupos de poder na sociedade.

Assim, diante da pergunta do papel do Estado nos assuntos de interesse público, e reconhecendo que ocorreram transformações não somente no conceito de Estado, mas em sua organização, ao tempo que como fruto das tendências internacionais os objetos públicos hoje em dia têm uma ampla presença do privado em sua administração, provisão ou organização, exige-se do Estado redimensionar e resgatar que toda ação vinculada aos **assuntos de interesse coletivo** está predeterminada pela intencionalidade do marco constitucional e do corpo legislativo que a sustenta, fazendo com que a autonomia dos entes privados ou sociais que interagem com os mesmos não suprima sua natureza e o sentido de alcançar os fins constitucionalmente definidos com relação a estes.

Nesse sentido, é preciso lembrar que existem obrigações e responsabilidades do Estado frente à sociedade que formam parte substantiva da instituição da democracia. Esta, que depende de regras e normas para garantir o Estado de direito, o império da lei, exige uma burocracia profissional que as aplique e as faça cumprir.

Nesse ponto, vale a pena destacar que essa perspectiva implica um desafio central na superação de uma focalização excludente que é hoje a coluna vertebral da política social, o que se traduz em uma contradição com o marco de direitos, ao excluir a população que está fora de seus critérios de elegibilidade, termina ainda isolando os programas sociais em relação a um plano geral de desenvolvimento humano e social, e gera fragmentação de políticas e baixa efetividade na inclusão social (exemplo típico é a divisão entre políticas sociais e econômicas como se fossem duas dimensões isoladas).

Outra linha de preocupação acerca da redefinição do papel do Estado nos assuntos públicos é a que remete à necessidade de fortalecer o controle democrático do setor político sobre a burocracia e sobre os processos públicos de tomada de decisões.

4. A participação: Da democracia representativa para a democracia decisória nas Políticas Públicas: uma questão centrada nas assimetrias do poder

Se bem a modernidade instituiu ao indivíduo como sujeito racional, livre, autônomo, caracterizado por uma subjetividade forte, protagonica, que o separa da natureza e o converte no que determina e constrói a história, não conseguiu desenvolver o indivíduo como o sujeito da ação política. Na modernidade o político deixa de estar no marco da democracia como discurso e ação referenciada a uma comunidade política inerente ao cidadão e à condição humana, e pelo contrário institui um sujeito abstrato²⁵.

A sujeição do indivíduo à ordem social, política e econômica, instituída pelo discurso filosófico-jurídico-liberal, neutraliza o potencial político, revolucionário, emancipatório do cidadão como poder constituinte e sujeito político permanente.

25 Arendt, (1996) citado por Carmona, L. Casallas, A.L.: La Participación en salud: un camino hacia la construcción de la ciudadanía. Tesis de Especialización, CINDE - UPN. 2005

Por sua vez, o direito à desobediência, como ato de liberdade, põe em cena um dos paradoxos inerentes ao discurso liberal, por um lado, a justificação racional do Estado moderno exige obediência e, por outro, deve garantir as liberdades individuais.

O conceito moderno de poder político – que emana do contrato social – não faz referência a uma experiência política, mas a uma experiência social orientada a assegurar a esfera dos interesses privados. Na antiguidade, o econômico e o político pertenciam a esferas distintas, não obstante, a modernidade e o surgimento do social significaram a ascensão das atividades econômicas à esfera pública. Isso conduz ao surgimento do Estado liberal e ao desaparecimento da esfera do político (Arendt, 1996: 46).

A transformação do indivíduo em sujeito não se reduz a uma experiência individual, a uma reflexão do indivíduo sobre si mesmo. Se bem se deve partir da experiência vivida pelo sujeito, sua existência implica capacidade de ação com os outros a partir de um reconhecimento mútuo. O Sujeito é ação, é individuação não identificação. Isto é, o sujeito já não se define pela presença de um universal (a verdade, a razão, a lei, o Estado), tampouco pelos modos de formação do sujeito de direito, categoria que confunde a ideia de sujeito com a de agente social e faz do indivíduo um bom cidadão e um bom trabalhador que interioriza seus direitos e deveres para garantir a ordem. O indivíduo deve deixar de ser um elemento do funcionamento do sistema social e se converter em criador de si mesmo e produtor da sociedade. Consequentemente, a crítica de Touraine ao projeto da modernidade é a expulsão do sujeito da esfera política em nome da ciência e da razão instrumental²⁶.

Nesse sentido, o sujeito da participação social é um sujeito político que transcende a esfera do institucional, da ordem social instaurada para se converter em um coprodutor da sociedade. A participação

26 Carmona, L. Casallas, A.L.: La Participación en salud: un camino hacia la construcción de la ciudadanía. Tesis de Especialización, CINDE - UPN 2005

social é então o meio pelo qual os indivíduos constroem a sociedade que desejam. Desse modo a participação se converte em um dispositivo da ação social na construção de cidadania²⁷.

“A cidadania, no marco de uma democracia social de direito e justiça social, tem como essência a *conquista universal dos direitos sociais*”²⁸. Coerentemente com o exposto, é preciso fomentar processos de cidadania que passam pelo reconhecimento dos sujeitos, suas necessidades sociais e suas capacidades para decidir e intervir na vida pública.

A cidadania é, então, a possibilidade de expressar o poder que têm os sujeitos e colocá-lo em jogo, o que passa pela tomada de decisões e pela exigibilidade de seus direitos. Nesse sentido, “a universalidade desses direitos orientada pela equidade, significa construir um novo *sujeito de direito e de espaços de poder* para o exercício autônomo dos mesmos”²⁹.

Assim, a participação social é vista desde uma perspectiva de construção de cidadania, a qual é entendida como o processo por meio do qual o indivíduo e as organizações ascendem progressivamente a capacidades e oportunidades para realizar seus interesses frente a outros e frente às instituições do Estado. É assim como a democracia é alcançada por meio da ação, da participação da sociedade civil nos processos de desenvolvimento social, da consolidação da identidade coletiva, para melhorar a qualidade de vida e conseguir uma sociedade mais justa para todos e todas. Desde o enfoque dos Novos Movimentos Sociais (NMS), a participação é a possibilidade de reconhecer os sujeitos como atores sociais; mais que sujeitos de direitos, são sujeitos políticos, o que os configura em sujeitos de poder, e assim têm o poder de transformar a esfera pública³⁰.

27 Ibid

28 Ministerio de salud y desarrollo social de Venezuela. Plan estratégico social. 2003

29 Ibid

30 Secretaria Distrital de Salud; Corporación Grupo Guillermo Fergusson. Construcción colectiva de respuestas integrales a las necesidades y la gestión social. En: Colección la Ruta de la estrategia promocional de calidad de vida y salud. Bogotá , 2007

Com base no exposto, e reconhecendo que há um alto componente institucional na relação Estado e sociedade (nela as múltiplas expressões da organização social), esta transcende o conceito moderno de poder político – que emana do contrato social – o qual não faz referência a uma experiência política, mas sim a uma experiência social orientada a assegurar a esfera dos interesses privados³¹ e põe ênfase na dinâmica participativa como uma resultante de representações, relações e estruturas sociais do exercício e atuação política dos sujeitos no cotidiano de seu território social.

Nesse marco, e com relação a democracias frágeis, as agendas públicas acabam se assemelhando às agendas de governo, onde o cidadão é excluído não somente da deliberação, mas também da explicação do problema público. Dessa maneira, é adotado o discurso de políticas e se justificam ações a partir de decisões prévias das estruturas corporativas lideradas pelo Estado (Cabrero Mendoza, 2000).

Estas dificuldades no avanço da cidadania com capacidade de incidência na esfera pública colocam o poder, a forma em que este se concebe, se institui e se exerce, como um elemento chave. De maneira particular, verifica-se que no processo de construção das políticas públicas se observa importantes assimetrias de poder entre as organizações sociais e os atores institucionais que se explicam entre outros aspectos por:

- A falta de acesso aos espaços participativos;
- A definição de espaços participativos consultivos não decisórios;
- A falta de acesso à informação;
- Não ingerência no orçamento local;
- Arquitetura governamental centralizada;
- Poucos recursos no nível local;
- Burocratização e processos de contratação complexos dos projetos de investimento social.

³¹ Carmona, L. Casallas, A.L.: La Participación en salud: un camino hacia la construcción de la ciudadanía. Tesis de Especialización, CINDE - UPN 2005

Consequentemente, a discussão sobre o poder é um aspecto que deve ser abordado para compreender a gestão pública, em sua corresponsabilidade, interrelação e interdependência com os espaços de participação ativa, onde a sociedade civil e cidadãos se fazem participes na consulta e concertação para tomar decisões.

Na literatura recente aparecem dois conceitos que abordam esse tema: “Governança” e “Governabilidade”, onde: “*A governabilidade é a capacidade do Estado para coordenar e dirigir as políticas públicas*” e “*(...) a governança é o processo de intercâmbio e relação entre atores estratégicos e institucionais*”³².

Em suma, a “governabilidade” se refere à capacidade do governo e sistemas para conduzir políticas públicas setoriais, populacionais e/ou territoriais, onde a administração possa alinhar suas ofertas institucionais com as necessidades sentidas da população beneficiária. Contudo, isto somente se alcança por meio de uma forte “governança” onde interagem *Atores Estratégicos*, há *Regras de Jogo claras* (formais e/ou informais), e se dispõe e são colocados em jogo *Recursos de Poder* (ex.: técnicos e políticos), teoricamente, por esse caminho, são reduzidas as assimetrias de poder no jogo e alcance da participação de uma cidadania ativa. De modo que pode-se dizer que a “governança” se refere aos processos, meios e insumos da interação entre instituições e atores estratégicos da participação; e a “governabilidade” são os resultados e fins produtos dessa governança, que se manifestam por meio dos níveis de equidade, transparência e prestação de contas.

A *governança* é um conceito novo, entretanto, atualmente tem sido utilizado por várias instituições, organizações e pessoas para tentar explicar e aplicar em alguns cenários as relações entre Estado e sociedade civil.

32 Molina, A. N.; Caliz, N. Informe del proyecto “Fortalecimiento de la gobernanza a través de mejoras en los niveles de equidad y transparencia en los sistemas de salud de Latinoamérica. Caso Colombia” IDRC – Corporación Grupo Guillermo Fergusson. Guatemala - 2007

A Comissão sobre Governança Global, em seu informe *Our Global Neighbourhood* define a governança como a soma das muitas formas em que indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerem seus assuntos comuns³³ de uma maneira transparente, responsável, participativa e equitativa, observando o devido respeito aos direitos humanos e ao Estado de direito. Caracteriza-se como um processo continuado por meio do qual se pode acomodar interesses conflitivos ou simplesmente diferentes e levar a cabo uma ação cooperativa.

A *governança* é também um conceito que se define desde o papel relevante do Estado ou da sociedade civil na ação de governar. Desde a perspectiva centrada no Estado, *governança* é definida como: a arte de liderança pública, na qual o ator principal é o Estado. Portanto, o regime político, a gestão pública e a capacidade do governo são elementos críticos para a boa *governança*.

Por outro lado, a perspectiva multicentrada é mais multidisciplinar, onde há definições desde disciplinas tais como a sociologia, antropologia, psicologia social e ainda ciência política, que sustentam que *governança* é um conceito que se refere basicamente a um processo que envolve o Estado, a sociedade civil e o setor privado; entretanto, há importantes diferenças nos papéis atribuídos a cada em desses atores³⁴.

O comum nos diferentes conceitos e posturas frente à “governança” é que tanto a ação do Estado como a da sociedade civil gira em torno à concepção e implementação de políticas *públicas* que respondam a necessidades sociais. Nesse sentido, a sociedade civil desempenha um papel importante no processo, pois não faz referência tão somente à expressão de demandas e necessidades ao governo, como constatava a ciência política tradicional, mas ao fato de que atores

33 Martín, Olga. Algumas considerações em torno ao conceito de gobernanza global. Consultado em: <http://www.noucicle.org/arxiu2/olgam.html>

34 Whittingham, María (2002). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

sociais costumam participar muito ativamente na execução de políticas públicas³⁵.

Brevemente, seguindo com a identificação das variáveis que dinamizam os sistemas de participação e de tomada de decisões públicas, podemos identificar no gráfico a seguir a interrelação e interdependência entre diversos *insumos* e recursos de poder (ex.: marcos legais, recursos financeiros e técnicos, posicionamento político e simbólico do setor, etc.), *governabilidade* do sistema (equidade, transparência e prestação de contas) e a *governança*.



Figura 1. A governança e governabilidade dos sistemas setoriais, populacionais e/ou territoriais.

35 RUANO, José. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración pública, Lisboa, Portugal, 8 – 11 oct. 2002

Seguindo essa caracterização, como nos sugere o cientista político Iván Arandia, nutrido de posturas de autores como J.O. Prats e Cruz – que evidenciam a conflituosa polissemia desses neologismos, revelando confusões e nem sempre vínculos evidentes entre sua conceitualização e a prática institucional –, supõe-se a “governança” como um conceito amplo que engloba o conjunto de atores, valores e instituições que vinculados de distintas maneiras configuram a rede que dá suporte ao conjunto do sistema social e político, marco em que o governo chega a se constituir um ator, mas que se relaciona e interage com o restante segundo suas próprias capacidades (*governabilidade*)³⁶.

Aparece em nosso marco interpretativo de governabilidade/governança a expressão de uma transformação do sistema democrático, com que se tem denominado a Democracia Participativa, que mantém e respeita as bases da democracia representativa e os marcos institucionais de representação midiática (partidária) a que se introduz importantes elementos participativos: planejamento participativo, referendum, audiências públicas, consultas cidadãs, etc., orientados à definição corresponsável dos assuntos públicos locais, elevando os níveis de legitimidade política na gestão pública, elevando, portanto, os níveis de governabilidade, por meio de uma relação mais direta entre o cidadão e a administração com espaços permanentes e po-

36 Ver: Iván Arandia “Notas sobre democracia, gobernabilidad democrática y gobernanza municipal en Bolivia” en Revista Reflexión Política N.13. Bucaramanga: UNAB, 2005. Ver ainda J. Prats (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad” en Revista electrónica Instituciones y Desarrollo N.14 – 15. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Cruz C. (2001) “Gobernabilidad y “governance” democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional” en Revista Electrónica DHIAL. Internacional de Gobernabilidad. De onde inferimos que, esses dois conceitos interagem e se complementam mutuamente, assim, a governabilidade democrática entendida como a capacidade do poder público para tomar decisões políticas e aplicá-las no marco da legalidade, eficácia/eficiência e a legitimidade, pode se ver gravemente afetada na medida em que não se desenvolve em um contexto geral que ofereça um mínimo de estabilidade social, política e econômica (governança), isto é, um estado geral de coisas que permita a convergência de uma diversidade de atores, com valores, padrões de conduta, normas e instituições estabelecidas na perspectiva de uma gestão com resultados compatíveis às expectativas coletivas das “redes sociais” (por ex.: estabelecimento de valores coletivos, regras de jogo e espaços públicos não necessariamente estatais para o intercâmbio e a comunicação entre atores sociais, políticos e econômicos).

sitivos de participação nas definições políticas e a implantação de processos e mecanismos de controle social para a gestão³⁷.

A seguir definiremos outros conceitos anteriormente mencionados, que nos permitirão identificar os níveis de governança:

a) Atores Estratégicos:

O mapeamento de atores no exercício da participação/ governança requer superar visões simplistas e apontar a vislumbrar a complexidade e diversidade dos atores que se fazem partícipes de maneira ativa nos espaços e processos de participação e concertação para a tomada de decisões das instituições públicas.

Portanto, a fim de caracterizar a complexidade de atores estratégicos, faz-se necessário, além de sua identificação, um reconhecimento descritivo e analítico de suas expectativas e conflitos, as regras explícitas e implícitas de interação entre esses atores e as instituições, as relações que possuem, os recursos com que cada um conta, e os desafios que representam para o sistema sociopolítico (Prats 2001).

Os atores estratégicos se referem tanto aos espaços formais como informais de participação, toda vez que a pressão da sociedade civil

37 Como afirma Iván Arandia, a noção de participação e “responsabilidade compartilhada” na gestão da coisa pública, emergente da aplicação das políticas de promoção da participação social, não deve ser interpretada como um processo de cooptação ou corresponsabilização social, o que chegaria a dissipar o conceito de responsabilidade política dos governos; pelo contrário, deve ser entendida como um processo de envolvimento e integração de setores sociais antes relegados das decisões políticas, em uma dinâmica de permanente construção e reconstrução de uma visão coletiva e plural de identidade nacional, sem que chegue a significar coadministração ou cogoverno. Nesse sentido, a participação se constitui em um “termômetro” da democracia e um importante referencial para a gestão governamental, mas não define o que o governo deve ou não deve fazer, nem compartilha a responsabilidade pelos acertos ou desacertos nas decisões de governo. Assim, a participação assume um duplo caráter: 1) como instrumento que garante a cooperação local e o consenso na definição de uma visão compartilhada de desenvolvimento (frente às demandas sociais, às vezes com respostas “populistas” a demandas superficiais e de curto prazo por parte dos governos), promovendo a concertação público-privada e o planejamento participativo; e 2) o controle social da gestão pública (investimento dos recursos públicos, fiscalização e controle político e governamental).

e dos grupos subalternos possa exercer uma pressão eficaz sobre o governo local, demonstrando um alcance real e decisório da participação de uma cidadania ativa.

Entre os atores estratégicos – incluindo seus recursos de poder – considera-se os seguintes:

- Governos locais (capacidade de gestão, recursos atribuídos pelo governo central, interesse no investimento social, qualidade de relações com instituições governamentais e sociedade civil organizada);
- Organizações da sociedade civil (de base e ONGs de desenvolvimento) (capacidade de gestão, níveis de organização, experiência e capacidade de incidência política, representatividade dos interesses e preocupações da população);
- Agentes econômicos no âmbito local (capacidade de gestão, nível de organização, influência sobre a população economicamente ativa, capacidade e níveis de ingerência na dinâmica política local);
- Organismos governamentais (capacidade de gestão e capacidade para implementar política pública, existência de mecanismos para retroalimentação com os cidadãos, capacidade para o planejamento, monitoramento e avaliação de suas implementações).

b) Recursos de poder com que contam os atores.

Entre os recursos de poder, que permitem elucidar os alcances da participação, aparecem os seguintes:

- ↪ recursos financeiros;
- ↪ manejo e acesso à informação; e
- ↪ proximidade com atores que têm recursos de autoridade política.

Esta série de capitais simbólicos, políticos, de informação, econômicos, sociais, culturais, entre outros (segundo o sociólogo Pierre Bourdieu), são os recursos que permitem colocar em jogo as estratégias dos atores envolvidos no jogo da participação com alcance decisório.

Entretanto, esses recursos somente serão efetivos à medida que as regras do jogo, tanto formais (ex.: marcos legais e políticos) como informais (ex.: tradições sociais, políticas e culturais), permitam torná-los operativos e possam gerar alcances significativos dentro do espaço da participação ativa correspondente. Com relação aos recursos formais, vale a pena destacar:

- *Capital ou Recurso Técnico*: relacionado à capacidade dos atores estratégicos de conhecer as regras do jogo da participação, manejando os decretos, normatividades, políticas e outras considerações técnicas e jurídicas que permitam se mover estratégicamente com os fundamentos das cartas de navegação técnicas da localidade, a saber, o plano de desenvolvimento local, políticas locais e políticas distritais, entre outros recursos técnicos e jurídicos. Portanto, desde o ponto de vista técnico se refere à capacidade da sociedade civil organizada para tomar parte nas decisões à luz das regras de jogo técnicas e “formais” acordadas e estabelecidas com a institucionalidade.³⁸
- *Capital ou Recurso Político (e/ou Simbólico)*: faz alusão à capacidade de pressão e força política, com que conta o setor frente às autoridades, à administração e instituições públicas e privadas que operam. Portanto, referimos aqui a capacidade da sociedade civil organizada para estabelecer consensos, concertações e negociações com o governo e a administração.

38 Sobre a governabilidade e governança, desde o ponto de vista técnico e político, ver: Diseño e implementación del Sistema Local de Participación. Engativá, Bogotá: Secretaría de Gobierno, 2006.

c) As regras do jogo

Desde a estrutura da participação é necessário dar conta dos marcos legais e políticos que condicionam cada um dos espaços e processos de participação ativa, onde a sociedade civil organizada busca desvincilar suas estratégias das mãos das instituições e outros atores, a fim de consultar, discutir, sugerir, concertar, negociar, construir uma visão comum de necessidades e possíveis soluções, para no final ter ingerência efetiva e avaliação nas decisões sobre a construção do público, buscando incrementar os níveis da qualidade de vida, e garantir o exercício efetivo dos direitos humanos integrais de todos e todas as cidadãs e habitantes de seus territórios.

Em última instância, do que se trata é que, no marco da governança, a ação do Estado introduza como parte de seu agir o fortalecimento da democracia e da participação como uma ação intencional na contramão da tendência de limitar a participação, exacerbar a exclusão e as assimetrias, e, portanto, esteja em melhores condições para reconhecer as necessidades e possíveis soluções de todos os setores, particularmente dos que têm estado historicamente excluídos.

5. O território como cenário social e político

É importante reconhecer que tanto os direitos humanos: sua garantia ou violação; ou as iniquidades sociais, materializadas em condições de vida indignas, se tornam visíveis e reais nos territórios e grupos sociais. Por isso se faz necessário tornar explícito o conceito de território.

A definição de território se distancia das abordagens do território como somente espacial ou geográfico e incorpora uma perspectiva de natureza social de reconhecimento de identidade e pertencimento dos grupos humanos. O território social se define como espaço vivo onde se produzem e se reproduzem os determinantes e exposições sociais. “O território é uma construção social, transcende o espaço

físico; o humano, o coletivo e o cultural fazem parte dele; é onde se realizam os sonhos, projetos e as projeções políticas”³⁹.

Coloca-se como elemento chave na construção de representações potentes das causalidades e, portanto, permite o exercício articulado de todos os atores e a confluência de recursos e vontades necessários para operar respostas integrais às necessidades sociais.

Entretanto, a abordagem dos territórios requer tanto uma estrutura como uma metodologia que permita refletir a complexidade da dinâmica social e política que a ordena.

Nesse sentido, o território se organiza a partir do **reconhecimento de sujeitos**, com características específicas que definem sua natureza biológica, econômica, social e política; **relações** que se estabelecem entre tais sujeitos; e **processos** que organizam a vida social, em um espaço que se constrói histórica e socialmente⁴⁰.

A partir da interação entre os sujeitos, as relações e os processos surgem as necessidades sociais entendidas estas como a insatisfação dos direitos sociais⁴¹.

Adicionalmente, progredir rumo a uma lógica mais aberta, inclusiva e participativa significa fortalecer a dimensão territorial e o debate público sobre os assuntos de interesse coletivo desde o local, onde a ideia de redes de atores e formas de ação coletiva assim como os novos movimentos sociais adquirem a morfologia de comunidades de ação coletiva com maior capacidade propositiva, já não somente no campo jurídico, mas também no terreno onde o cognitivo, o

39 Urrego, J. Conferencia: Aproximación al concepto de territorio como construcción social que realiza y es realizado desde la salud y la vida. Proyecto Diseño y ejecución de un programa de educación continuada para el desarrollo de la estrategia promocional de calidad de vida y salud en grupos de trabajadores informales. Secretaría Distrital de Salud- Universidad Nacional de Colombia. 2007

40 Molina, N.; De Negri Filho, A. y otros: Informe Final. Diseño y ejecución de un Programa de Educación continuada para el desarrollo de la Estrategia Promocional de Calidad de Vida y Salud en grupos de trabajadores informales. Universidad Nacional de Colombia – Secretaría Distrital de Salud Mayo 2007

41 Ibid

simbólico e o cultural desempenham um papel fundamental (Goma, 2001).

Nessa linha é possível distinguir, por uma parte, as redes de participação social, as quais, diante da erosão das certezas técnicas, participam nos processos de políticas públicas em cenários onde a experimentação, a negociação e a aprendizagem social são conceitos chave. Por outra, cobram particular importância às redes públicas de governos de múltiplos níveis, pois cada vez é menos possível resolver os novos problemas complexos a partir de um só nível de governo.

Nesse contexto, as organizações do terceiro setor e o voluntariado estão recebendo agora uma atenção como nunca por parte do segmento político com situações onde, como na Inglaterra ou Brasil, foram estabelecidas agendas de políticas públicas por meio de acordos entre o governo e os representantes do terceiro setor (Kendall, 2000; Ferrarez, 2001). Também é necessário destacar a tendência aberta para a contratação de serviços sociais com organizações sem fins lucrativos, particularmente em estados e municípios; com isso, a presença de agentes não governamentais conectados a redes de ação coletiva passa a ter uma incidência determinante na formação e controle das políticas públicas (Van Slyke, 2002).

Juntamente a importância que adquire o âmbito local como residência de grandes problemas (e soluções) públicos – como demonstrado anteriormente -, surge, então, um catálogo estruturado com caráter global que afeta o terreno do ambiental, do desenvolvimento social, do demográfico, o gênero e o habitat predominantemente urbano de hoje (Goma, 2001). É por isso que existem novos e inadiáveis desafios em matéria de *governance*, entendida como novas modalidades de condução de ações individuais e de construção da ordem social projetadas para formas complexas de coordenação social (Mayntz, 2000).

Conclusões da primeira parte

A partir do exposto, quatro aspectos podem ser destacados em relação ao papel do Estado como base de sua função reitora:

- ↪ A liderança política (reitoria) orientada na adoção dos direitos como ordenadores da ação do Estado, onde o fortalecimento da natureza pública na formulação das políticas públicas implica uma ação direcionada para a garantia do interesse coletivo e o aprofundamento da democracia decisória.
- ↪ A idoneidade técnica e política. Neste aspecto, o tema da reitoria encontra sérias limitações, entre outras causas, pelo aprofundamento da segmentação de funções acompanhada da implementação de uma série de estratégias na direção do enfraquecimento do papel do reitor. Assim, a capacidade de gestão (quantidade e qualidade do recurso humano - desprofissionalização-, capacidade de contratação) e a capacidade financeira são aspectos que explicam a capacidade de serviços de qualidade e quantidade no cumprimento das responsabilidades do Estado.
- ↪ A Governança, sustentada em uma institucionalidade forte e em uma gestão compartilhada. A governança, entendida como a capacidade do Estado de responder a suas obrigações, enquadradas na defesa dos interesses públicos.
- ↪ A participação popular, que promova a organização e a representatividade democrática para a construção, fortalecimento ou transformação dos acordos societários vinculados com os direitos humanos como base do pacto constitucional, tanto como a participação na tomada de decisões. Refere-se ao tema da participação vinculante e a democratização do Estado. Aqui aspectos como a avaliação dos planos de governo e as condições da participação são objeto de interesse.

Dentro das dimensões em que se expressa a reitoria das políticas sociais, pode-se destacar as seguintes:

- ↪ A dimensão de condução;
- ↪ A dimensão de Regulação;
- ↪ A dimensão de coordenação horizontal;

- ↪ A dimensão de incidência na definição do financiamento para as políticas sociais;
- ↪ A dimensão de provisão de serviços.

Particularmente, a condução expressa o compromisso por parte do Estado de liderar e orientar o processo de garantia dos direitos. Dentro dos aspectos que podem ser destacados aqui, se encontram:

- ↪ Análise situacional capaz de representar o conjunto de necessidades da população, como expressões de violação dos direitos, estabelecendo a natureza das mesmas de modo que se oriente a ação para a transformação dos assuntos que sistematicamente geram tal violação, buscando ir mais além da quantificação dos déficits e das lacunas no intuito de administrar e mitigar estas situações.
- ↪ Avaliação periódica e oportuna orientada para o reconhecimento do impacto real das ações tomadas em termos de satisfação das necessidades sociais como avanço real na garantia dos direitos.
- ↪ Definição de prioridades e objetivos sociais, com base no reconhecimento dos mecanismos estruturantes de iniquidade e injustiça social, mais além da identificação das populações e situações que a expressam, no intuito de estabelecer objetivos estruturantes ao mesmo tempo em que se definam ações prioritárias sobre tais grupos e situações.
- ↪ Formulação, análise, adequação e avaliação de políticas sociais como resposta do Estado para a garantia dos direitos e o desenvolvimento humano.
- ↪ Construção de consensos sociais em torno aos assuntos de interesse público, para garantir a sustentabilidade das conquistas das políticas sociais.
- ↪ Concertação e mobilização de recursos e atores orientados pelo interesse público tendo em vista garantir os direitos para todos e todas.
- ↪ Participação da sociedade com uma ação direcionada para o fortalecimento da democracia, a diminuição das assimetrias de poder e a maior incidência em políticas sociais.

- ↪ Gestão de recursos próprios, locais, nacionais e internacionais para o fortalecimento das ações de política social.
- ↪ Participação política e técnica em todas as instâncias locais e nacionais para promover o interesse público.

A dimensão de regulação se define na relação com a responsabilidade do Estado de ordenar e sistematizar as relações dos atores sociais, em coerência com os princípios e valores definidos no marco constitucional, como expressão do acordo social vigente. Sua finalidade é garantir o interesse coletivo via o cumprimento das leis, modulando as relações entre os atores com assimetrias de poder.

Esta dimensão não se realiza em um vazio, mas por meio de processos de interrelação, fundados nos marcos normativos em contextos de concertação entre atores e níveis, para o qual se conta com órgãos de Estado. A sociedade civil tem o papel de vigiar o processo de cumprimento das leis.

II. O CONTEÚDO PROGRAMÁTICO: LINHAS ORIENTADORAS GERAIS PARA A AÇÃO DE GOVERNO

Apresentar as linhas centrais da ação de governo no marco desta proposta faz referência à identificação dos assuntos estratégicos que, além de temáticos ou problemáticas, apresentam elementos centrais na situação atual de garantia de direitos na cidade e que são sujeitos de ação a partir da política social.

Esta apresentação é feita em dois momentos: um primeiro momento apresenta o enfoque da Estratégia Promocional de equidade em Qualidade de Vida, conceito que em coerência com a proposta do desenvolvimento de políticas públicas para o direito apresenta uma série de conceitos e processos orientados a viabilizar as mesmas. Posteriormente, apresenta-se propriamente os assuntos estratégicos a serem abordados na proposta assinalando a interpretação atual do mesmo e a visão de futuro.

A ESTRATÉGIA PROMOCIONAL DE EQUIDADE EM QUALIDADE DE VIDA COMO CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS^{42 43}

Reconhecendo a utilidade do conceito de qualidade de vida, e como fruto de diversas experiências de governo, considera-se a necessidade de radicalizar um enfoque que orientado desde os direitos tenha como fim último o desenvolvimento da Autonomia dos sujeitos e

42 De Negri Filho, A. "Adoção de uma estratégia promocional da qualidade de vida e saúde: transtorialidade das políticas públicas". En: Girotti Sperandio, A.M. O Proceso de construcción da rede de municipios potencialmente saudáveis. Campinas-São Paulo: IPES, Unicamp, OPS/OMS, 2004

43 De Negri Filho, A. Construcción de alternativas políticas en pro del derecho integral a la salud. Bases conceptuales del ejercicio en la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, 2004- 2005. Investigaciones en seguridad social y salud. Secretaría Distrital de Salud. 2006)

dos grupos, além do desenvolvimento de respostas contingentes ou mitigatórias. Isto implica identificar as necessidades em qualidade de vida, para além das carências, e orientar as políticas públicas, os planos, programas e projetos desde um enfoque que supere a restrita visão dos mínimos para a sobrevivência, para as necessidades assimiladas a direitos, portanto, sua garantia é total e plena.

1. A Qualidade de vida como satisfação de necessidades sociais orientadas para o desenvolvimento da autonomia

Desde a Estratégia Promocional, orienta-se a abordagem da Qualidade de Vida como um contínuo ao longo do ciclo vital e o exercício analítico orientado a compreender as determinações sociais da mesma em todas as suas etapas, processos e contextos⁴⁴.

A aproximação da Qualidade de vida se faz com relação às necessidades sociais como “todos aqueles âmbitos essenciais para alcançar individual ou coletivamente uma plena condição de qualidade de vida e saúde, e que garantidas como direitos sociais devem ser o principal objeto de resposta por parte dos entes que têm a seu cargo a função pública, respondendo de maneira universal, suficiente, equitativa e permanente às causas e determinantes que provoquem sua negação ou defeito, participando a sociedade como ator protagônico em seu desenvolvimento, com poder real para intervir nas decisões de maneira corresponsável”⁴⁵.

A estratégia promocional identifica cinco esferas articuladas entre si no momento de abordar a qualidade de vida. A primeira faz referência ao individual, onde o propósito fundamental é promover **a autonomia**, que se define em relação à liberdade que cada indivíduo

44 Secretaria Distrital de Salud; Corporación Grupo Guillermo Fergusson. La Estrategia promocional de calidad de vida y salud, una vía hacia la equidad y el derecho a la salud. En: Colección la Ruta de la estrategia promocional de calidad de vida y salud. Bogotá , 2007

45 Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Plan Estratégico Social, Caracas, Sep. 2003

exerce no desenvolvimento de seu projeto de vida. A mesma está determinada em grande medida pelo marco das oportunidades que lhe proporciona a sociedade.

Essa autonomia pode ser entendida em três planos: independência funcional, que permita um desempenho no marco dos padrões esperados para a vida produtiva e a vida relacional (poder caminhar, poder perceber, poder sentir); autonomia social – econômica, que permita contar com as condições de vida para o desenvolvimento pleno de suas potencialidades; e a autonomia política, entendida como emancipação política, que permita que o sujeito se relacione com os outros no marco de relações de justiça, igualdade e democracia, tome parte ativa das decisões que lhe afetam em sua vida cotidiana e em seu futuro, e afirme sua condição de sujeito político e, portanto, de sujeito de direitos.

Entretanto, a tarefa de construir a autonomia tem uma ênfase inicial na construção da emancipação política como uma forma de ganhar consciência sobre a proteção de sua independência funcional, como patrimônio individual e social, assim como para o desenvolvimento de capacidades de organização e advocacia orientadas à construção de poder transformador das condições sociais e econômicas que limitem ou afetem seu desenvolvimento pleno. Por esta razão a preocupação por desenvolver a participação e organização social é central, pois busca construir espaços públicos emancipatórios de participação onde se desenvolvam as capacidades de autonomia política dos indivíduos⁴⁶.

Assim entendida a autonomia, esta se promove nas tensões da relação indivíduo - coletivo e se enquadra nos processos de desenvolvimento social. Nesse sentido, e desde a perspectiva de Sen, o desen-

46 Naranjo, C.; Molina N.; Casallas A.L.; De Negri, A. Et al: Construcción de una agenda social por la Calidad de Vida para reducir la Malaria en Proyecto Control de Malaria en zonas fronterizas de la región andina: Un enfoque comunitario. Asistencia técnica y seguimiento a la elaboración e implementación de planes locales de salud para el control de la Malaria para Colombia". Organismo Andino de Salud, PAMAFRO Colombia, El Fondo Mundial, Corporación Grupo Guillermo Fergusson 2007

volvimento exige a eliminação das principais fontes de privação de liberdade, como a pobreza e a tirania, a escassez de oportunidades econômicas e as privações sociais sistemáticas. Dentro dos aspectos que se destacam com relação à autonomia estão: as *liberdades políticas, os serviços econômicos, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora*.

A segunda esfera, a coletiva, situa o conceito fundamental de **equidade** como a necessidade de construir respostas que reconheçam a existência de diferenças injustas e evitáveis em termos de oportunidades e possibilidades de exercer plenamente a autonomia entre grupos e entre os segmentos sociais⁴⁷, conceito que já foi apresentado amplamente antes.

A terceira esfera é a institucional, onde a estratégia reconhece como referente a construção de **democracia e nela adquirem lugar assuntos relevantes como o papel do Estado na garantia do direito, a construção do público, a formulação de políticas públicas e a participação social**. Nessa esfera a transetorialidade é um mecanismo fundamental para construção de integralidade nas políticas públicas que incidem na qualidade de vida.

O ambiental é a quarta esfera e adquire um sentido em torno à **sustentabilidade** como elemento central de todo o processo em sua relação com o meio ambiente e com sua capacidade de gerar outro tipo de orientação dentro da sociedade.

Por último está a esfera subjetiva que faz referência à necessidade de construir novos **padrões de subjetivação, de representação da realidade e de sua transformação**⁴⁸.

Assim entendida a Qualidade de Vida, esta permite uma leitura e uma abordagem integrada das necessidades sociais e rompe com as concepções fragmentadas e parciais da realidade social.

47 Secretaria Distrital de Salud; Corporación Grupo Guillermo Fergusson. Op cit

48 Ibid

Por outro lado, a configuração de necessidades sociais em territórios específicos permite transcender a visão das instituições, de filtrar as necessidades da população de acordo com sua capacidade de resposta, isto é, sua oferta institucional.

2. O marco analítico da Qualidade de vida como base para a formulação de políticas públicas pró-direito: Para além da vulnerabilidade em direção à fragilidade social⁴⁹

A abordagem de necessidades sociais se apoia na visão da determinação social da problemática identificada, o que exige uma visão transdisciplinar e uma ação transeitorial, tanto para a construção de tais necessidades (problematização da realidade), como para a resposta por parte das instituições por meio de alternativas integrais de solução nos territórios definidos.

É importante especificar que as respostas às necessidades sociais como concretização dos direitos implicam uma representação das interações causais hierarquizadas⁵⁰, nesse caso ver as necessidades sociais desde o direito à vida e uma vida com qualidade, que permita superar o paradigma de escassos recursos, déficits fiscais e respostas institucionais fragmentadas, pontuais e focalizadas, que negam implicitamente ao Estado como garantidor do direito.

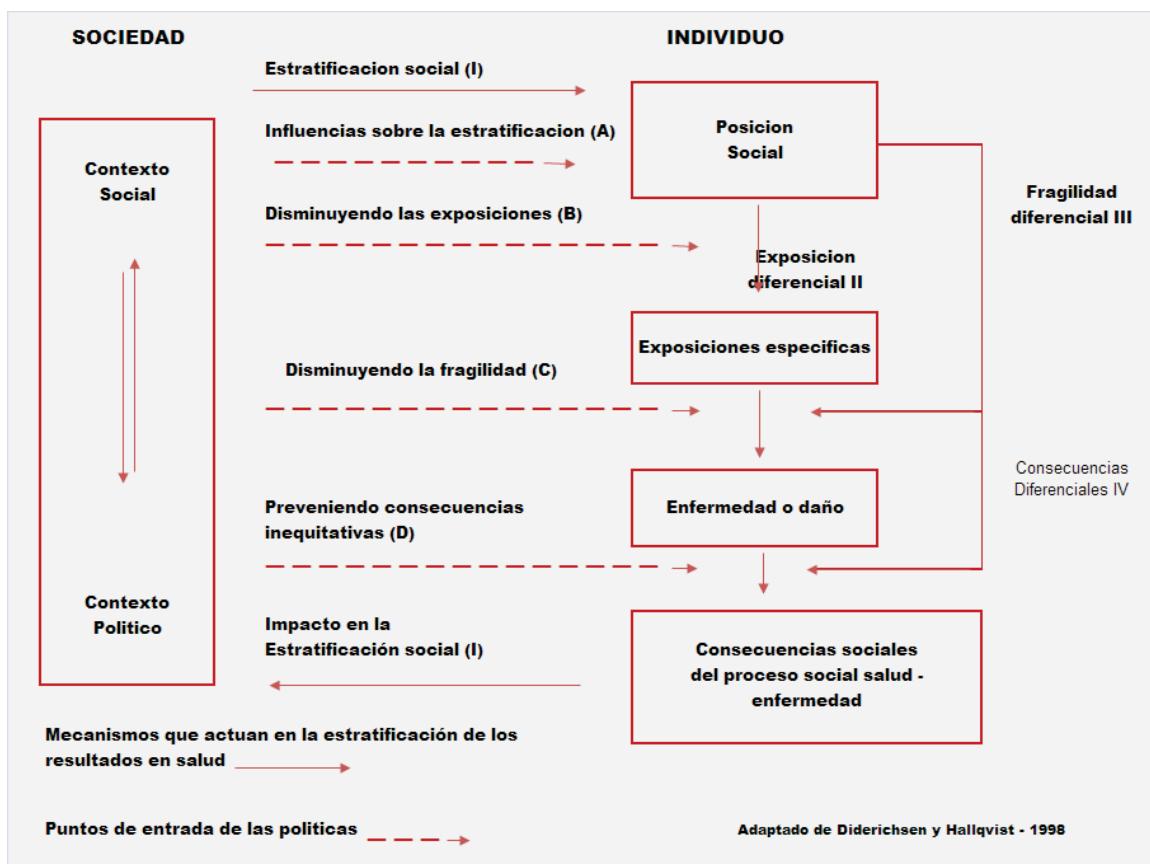
Nessa perspectiva, Armando De Negri nos propõe o desenvolvimento de um modelo explicativo construído por Diderichs e Hallqvist que assume os determinantes sociais e as exposições por meio da visibilidade das iniquidades, que se manifestam em termos de diferenças de condição, isto é, da representação da heterogeneidade das condições sociais, tais como classes sociais, territórios sociais, etnia,

49 Seção basada em De Negri Filho Armando, "La construcción de alternativas políticas pro del derecho integral a la salud. Bases conceptuales del ejercicio en la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, 2004 – 2005", en *Investigaciones en seguridad social y salud*, Número 8/ Enero – diciembre de 2006, Bogotá.

50 Ibid.

gênero, raças, além de idade e sexo. E a partir desta caracterização da população e dos territórios sociais, descrever como se expressam as necessidades satisfeitas e não satisfeitas, como concretização ou ausência do direito, de tal forma que consigamos comparar a condição dos indivíduos e suas coletividades perante a garantia dos direitos.

Propõe-se o desenvolvimento do seguinte esquema de análise.



Esse esquema recomenda as seguintes prioridades:

- ✓ Posição social (estratificação social)
- ✓ Exposição diferencial a riscos
- ✓ Vulnerabilidade diferencial (fragilidade social)
- ✓ Saúde precária devido ao diferencial social

Nesta mesma linha, o projeto de um observatório de equidade, qualidade de vida e saúde em Bogotá do CID – Universidade Nacional da Colômbia⁵¹, uma vez revisados os diferentes modelos explicativos, propõe como ordenadores para uma análise social das condições de equidade:

- ✓ Oportunidades desiguais;
- ✓ Exposição desigual a riscos (além das exposições relacionadas ao trabalho, habitação, bairro, condições de saúde, espaço público, transporte, aquelas relacionadas a comportamentos, violência, cultura, entre outros);
- ✓ Resposta desigual da sociedade (a princípio, resposta desigual dos sistemas de proteção aos serviços, informação, ações, que no fundo se relacionam com políticas que diminuem ou aumentam a iniquidade);
- ✓ Resultados desiguais a longo prazo (expectativa de vida, mortalidade precoce, etc.)

Trata-se de “visualizar quais são as exposições sociais a que estão submetidas às pessoas como consequência dos determinantes que lhes afligem e visualizar a relação com os danos e as consequências sociais destes, de modo que possibilite ter consciência da altura que as intervenções, de política pública, têm na hierarquia dos processos causais. Portanto, a análise da equidade considera vários elementos que enfatizam a expressão diferencial em relação à exposição dos grupos constituídos aos determinantes sociais, distribuição de doenças ou danos sociais (diferenças na condição de qualidade de vida das pessoas), acesso a respostas ou serviços sociais, e por último na atribuição de recursos que satisfaçam suas necessidades”⁵².

51 Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, de la Universidad Nacional de Colombia y Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, “Diseño de un observatorio de equidad. Calidad de vida y salud en Bogotá, Informe Final”, Agosto de 2006,

52 De Negri Filho Armando, “La construcción de alternativas políticas pro del derecho integral a la salud. Bases conceptuales del ejercicio en la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, 2004 – 2005”, en Investigaciones en seguridad social y salud, Número 8/ Enero – diciembre de 2006, Bogotá.

Este modelo explicativo toma como ponto de partida o contexto social e político (instituições e processos econômicos) para explicar as posições socioeconômicas de indivíduos e grupos de forma desigual, por sua vez esta estratificação dos grupos sociais se evidencia em indicadores tais como renda, ocupação, tipo de ocupação, gênero, entre outros, os quais se expressam em iniquidades sociais as quais denominamos geralmente condições de vida e trabalho. Conforme afirmação da Comissão dos Determinantes Sociais, os mecanismos de estratificação socioeconômica são os denominados determinantes estruturais de iniquidade em saúde, segundo diferenças em vulnerabilidades, exposições a agentes e acesso a serviços básicos. Isto é, a diferença da posição socioeconômica do indivíduo sobre a saúde não é direta, mas produto da ação de fatores intermediários: condições materiais, tais como qualidade de moradia, a quantidade e tipo de alimento, entre outras.

Nessa perspectiva, o processo de abordar as complexidades nos obriga a afrontar o debate em torno do limite do enfoque desde os fatores de risco atribuídos a indivíduos ou populações e seu gerenciamento.

“Sendo uma perspectiva fortemente alimentada desde os conceitos tradicionais da saúde – doença, o enfoque de riscos compete com o conceito de determinação social dos problemas e termina por limitar a compreensão da complexidade na medida em que atribuem a distribuição dos agravos e saúde/doenças a situações determinadas pelas opções individuais – caso os hábitos de vida e a educação para a adoção de opções saudáveis (expressão do que classicamente se chama de promoção da saúde no enfoque de Leavell & Clark), reduzindo e praticamente ignorando os fatores de determinação social e, portanto, o conceito de produção social da saúde. Essa perspectiva em grande medida permeia em seu conjunto o reconhecimento dos riscos sociais que impactam a qualidade de vida das pessoas.

Este enfoque de riscos termina por ignorar os condicionantes sociais ou exposições (condições de vida e trabalho) atribuindo ao manejo de condições pessoais ou em grupo o poder de mudar condições

estruturais. O enfoque desde os fatores de risco obstrui o exercício de explicação da realidade desde os determinantes sociais, pois naturalizam os eventos atribuindo sua origem ao comportamento das vítimas e não às condições sociais em que vivem.

No mesmo caminho se constitui o conceito de vulnerabilidade social que dá sustento orgânico ao conceito de focalização e segue ignorando a produção social dos problemas. Ao direcionar as ações para as populações e indivíduos “vulneráveis” se constrói a ideia de que estes indivíduos e coletividades se constituem como exceções em um contexto social onde a regra seria a não vulnerabilidade, mas quando analisamos desde a perspectiva dos direitos combinada com a leitura das causalidades desde os determinantes, encontramos não uma circunstância da falta de proteção contra a vulnerabilidade, mas a expressão estrutural de populações inteiras que se encontram fragilizadas socialmente e que necessitam não uma proteção circunstancial contra fatores de risco, mas uma proteção social, baseada em um conceito ampliado de seguridade social, gerando finalmente garantias como segurança econômica (aqui se aplica a visão já explicitada de afetar as condições estruturais sociais a partir de um projeto político que ambicie recolocar a condição social das pessoas para que possam sair da fragilidade social em que estão estruturalmente e não somente se proteger contra fatores de risco entendidos isoladamente, fora de qualquer construção de cadeias causais)⁵³.

Nessa perspectiva, caracteriza-se o contexto social como um campo de possibilidades, a partir do contexto político que se construa, orientado por projetos excludentes ou inclusivos, o que termina por fragilizar ou fortalecer a condição social dos indivíduos e de seus coletivos. Assim, parte-se da análise da sociedade como categoria central, pois é esta, em termos de sua organização, que define condições de vida, estabelecendo desde então uma exposição social generalizada com relação a melhores ou piores condições de qualidade de vida.

53 De Negri, Filho A.: *La construcción de alternativas políticas en pro del derecho integral a la salud. Bases Conceptuales del ejercicio en la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá 2004-2005*. Secretaría Distrital de Salud

No marco do atual modelo de organização da sociedade, faz-se um reconhecimento explícito no sentido que o mesmo gerou uma situação de exclusão cujos níveis variam de contexto a contexto, com que a diferenciação entre grupos no interior das sociedades estabelece de entrada uma condição de fragilidade social estrutural de numerosos grupos humanos com relação ao conjunto da sociedade. (Fragilidade entendida como uma condição de menor possibilidade de desenvolvimento ou de maior probabilidade de dano).

Quando esses grupos fragilizados se veem confrontados de maneira específica por uma condição particular de exposição, como, por exemplo, contaminação ambiental, insegurança alimentar, mudanças na legislação em temas centrais como a seguridade social, o impacto dessa exposição acontece de modo diferenciado sendo maior naqueles grupos que se encontram em situação de maior fragilidade social.

Em síntese, o conceito de fragilidade social se propõe como contraponto ao de vulnerabilidade, pois este último se utiliza no sentido de identificar os grupos que se encontram em pior condição (em um marco onde muitos apresentam condições de não garantia de seus direitos como base para uma vida digna), na ideia de que são grupos definidos e identificáveis ao se constituir em uma condição um tanto excepcional e não reconhecendo que existe uma condição estrutural de diferenciação social injustificada, que define distintas condições frente ao desenvolvimento humano, a saúde, a doença e a morte. Nesse sentido, é mais conveniente reconhecer uma condição de fragilidade social construída como resultante de contextos sociais que definem condições estruturantes política, social, econômica e culturalmente diferenciadas por razões injustas e evitáveis.

Desse modo, quando observamos as necessidades sociais desde uma perspectiva mais societária, descobrimos que sua distribuição se apresenta articulada a uma condição de fragilidade social estrutural, já que persistente historicamente e, portanto, somente é possível

enfrentá-las se se entendem suas causalidades complexas. Interessa, portanto, reconhecer as fragilidades dos grupos e sujeitos constituídas socialmente, para então conceber respostas de política integral diferenciada, dirigidas a diminuir tais fragilidades tanto como suas consequências, também diferenciadas por grupo. Essa visão implica exercer a transeitorialidade como ordenadora das ações ao tempo que se deve ocupar os espaços e territórios sociais com alternativas concretas e assertivas às cadeias causais.

Uma aproximação a estas proposições pode ser apresentada a partir do tema da violência. Nesse sentido, o enfoque tradicional da ocorrência de acidentes, violências e suicídios termina atribuindo a circunstâncias tais como o comportamento de risco ou aceitação de risco das pessoas, a naturalização de ambientes perigosos e ao azar a ocorrência dos fatos de causas externas.

Quando analisamos o tema desde os determinantes sociais, suas exposições e as iniquidades que as presidem, descobrimos que a distribuição dos eventos violentos obedece a uma condição de fragilidade social estrutural, onde certos grupos sociais têm uma maior exposição ao mesmo tempo em que os efeitos de tais situações têm um impacto maior, já que os padrões persistem historicamente com algumas leves variações. Seu enfrentamento em profundidade requer uma abordagem da complexidade social de maneira articulada.

3. O ciclo vital: do individual evolutivo ao coletivo social

No conceito de ciclo vale a pena destacar os seguintes elementos:

1. Deve-se ter em conta que a “vida humana é um contínuo de evolução e, portanto, é equivocado pensar que o desenvolvimento das pessoas começa ao nascer e termina na adolescência. A verdade é que começa no momento da concepção e finaliza com a morte. Evoluímos ao longo da vida, como crianças, como adultos, como anci-

ãos. E então a necessidade de entender o conceito de qualidade de vida em um contexto evolutivo.”⁵⁴

2. A análise do ciclo vital deve ser integral, não como um processo de “desenvolvimento biológico”, mas como um conceito que explica o trânsito da vida como um contínuo e que propõe que o crescimento e o desenvolvimento humano são o produto da sucessão de experiências de ordem biológica, psicológica e social. A partir da Estratégia Promocional de Equidade em Qualidade de Vida, o ciclo vital, possibilita pensar a pessoa no contínuo da vida e avalia como lhe afeta a iniquidade.

3. Como consequência do exposto, as condições e experiências de cada etapa da vida preparam ou condicionam as possibilidades das etapas seguintes; assim, as necessidades e problemas de uma etapa podem ser previstos e superados ou agravados desde as etapas anteriores. É no sujeito e na leitura do ciclo vital onde se expressam as determinações sociais.

4. Retomando a ideia de que a autonomia se promove nas tensões da relação indivíduo - coletivo e se enquadra nos processos de desenvolvimento social, a compreensão do ciclo vital humano deve ser feito reconhecendo a natureza social do próprio desenvolvimento humano, como resultante da relação dos sujeitos com os contextos, onde o ser humano cria e recria de maneira permanente seus referenciais coletivos de desenvolvimento. Nesse plano, se reconhece o papel primário da família como cenário imediato e fundamental da relação social dos sujeitos com o contexto social. Por isso, promove-se uma ação direcionada para reconhecer o sujeito em relação com os outros. Essa visão dá um sentido renovado à ideia dos contextos, já não como cenários, mas como centralidades no desenvolvimento do ciclo vital integral. Essa perspectiva se apoia nos postulados da

54 Espinosa, M.: “Apuntes sobre Calidad de Vida, Desarrollo Sostenible y Sociedad de Consumo: una mirada desde América Latina”. Rev. Contribuciones. Fundación Konrad Adenauer de Alemania y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), Buenos Aires (Argentina); año XVI, N° 3 (63), julio – setiembre de 1999, p. 119 – 148.

Medicina Social e outras correntes que abordam o debate sobre a relação indivíduo - sociedade.

Articulando o que foi apresentado até o momento, a perspectiva de formular políticas públicas coerentes com o enfoque de direitos, reconhecendo as necessidades desde o ciclo vital, como processo social, tem como referência a leitura que se faz de tais necessidades dos sujeitos e os coletivos em territórios – âmbitos – concretos com uma orientação para a conquista da autonomia.

Os projetos de desenvolvimento de autonomia potencializam “a capacidade dos indivíduos e coletividades para realizar as ações que permitam converter em atos seus desejos”, que vão desde as ações que permitem o desempenho das atividades da vida diária (mobilização, aprendizagem e aplicação do conhecimento) até o exercício da participação para a tomada de decisões referentes aos assuntos que compete interpretar para incidir sobre a realidade e dominá-la, isto é, exercer uma opção política. Assim, a autonomia permite “o exercício da liberdade com relação às decisões que os sujeitos tomam no marco de seus desejos e necessidades; ao mesmo tempo em que no plano coletivo a concretização de autonomia se refere às possibilidades que têm os grupos de tomar parte ativa nas decisões que afetam a todos e todas, ou seja, o que se define na esfera do público”⁵⁵.

A análise dos Projetos de Desenvolvimento da Autonomia pretende transcender os enfoques tradicionais de tal maneira que permita ordenar respostas setoriais como aporte ao desenvolvimento das capacidades mediante o uso adequado dos recursos disponíveis. “Os Projetos para o Desenvolvimento da Autonomia são projetos por meio dos quais se busca combater as causas e determinantes que impedem o pleno gozo de cada um dos direitos sociais, de maneira contínua e permanente desde a gestação até a morte.”⁵⁶

55 Secretaría Distrital de Salud. Por el derecho al desarrollo de la autonomía: Política Distrital de Salud Mental”, Bogotá, Agosto de 2004.

56 De Negri Filho A. Conferencia: la participación desde el enfoque promocional de calidad de vida. Agosto 28 del 2004

Na construção dos projetos de desenvolvimento de autonomia por ciclo vital se faz necessário realizar um exercício sistemático de construção dos mesmos a partir de uma série de transversalidades que permitem a identificação integral e a compreensão desde os determinantes sociais das condições iniciais das populações em territórios concretos. Essas transversalidades permitem ver a sobredeterminação do social e cultural, de maneira que as categorias explicativas do humano apareçam em cada âmbito em termos da realização de direitos econômicos, sociais e culturais.

As transversalidades representam categorias de análise relacionadas com processos estruturais que afetam todos os projetos de desenvolvimento de autonomia em cada um dos ciclos vitais e com núcleos determinantes da equidade nas condições de qualidade de vida. Expressam as debilidades sociais para garantir a toda a população o exercício equitativo dos direitos sociais fundamentais.

Metodologicamente, as transversalidades partem de uma visão global e não fragmentada do ser humano que permite a visibilidade das consequências e o impacto que geram as necessidades ao longo do ciclo vital e a concepção de respostas requer uma perspectiva transestorial e de amplo espectro social que vincule ao conjunto de atores em sua transformação.

As transversalidades apropriadas para o desenvolvimento desta proposta de política pública são:

- ↪ Trasversalidade de gênero
- ↪ Transversalidade de etnia
- ↪ Transversalidade de condição socioeconômica
- ↪ Transversalidade de incapacidade.

Do mesmo modo, assuntos estruturantes da Qualidade de Vida relacionados com a proteção social devem ser incluídos na análise da situação assim como na concepção das respostas. Então, assuntos tais como condições de escassez de renda ou desemprego forçado, condições de trabalho, escolarização / desescolarização; deficiências

e barreiras econômicas no acesso aos serviços vinculados com a segurança e a proteção social, a segurança alimentar, o acesso a bens de cultura e uso do tempo livre, condições para o lazer e a atividade física, ao acesso ou controle aos vícios, assim como as dificuldades para a participação democrática e protagônica, devem ser considerados se se trata de elaborar respostas integrais para os ciclos vitais.

4. Os processos para a implementação da estratégia promocional como orientadora na formulação de políticas públicas pró-direitos⁵⁷

O desenvolvimento da Estratégia Promocional implica condições para o desenvolvimento dos seguintes processos:

4.1. A identificação integral de necessidades sociais

Este processo é o ordenador da Estratégia. A leitura identifica tudo aquilo que permite às pessoas realizarem o máximo possível de suas capacidades e potencialidades humanas, portanto, não se refere unicamente às carências e privações econômicas, ou às brechas ou déficits das respostas sociais ou institucionais, mas que incorpora a perspectiva de autonomia e dignidade conforme aos contextos, expectativas e aspirações sociais e culturais de cada um e de todos. Nesta leitura, interessa evidenciar particularmente situações de iniquidade por questões de gênero, de ciclo, de condição socioeconômica, de etnia, entre outras.

57 Naranjo, C.; Molina N.; Casallas A.L.; De Negri, A. Et al: Construcción de una agenda social por la Calidad de Vida para reducir la Malaria en Proyecto Control de Malaria en zonas fronterizas de la región andina: Un enfoque comunitario. Asistencia técnica y seguimiento a la elaboración e implementación de planes locales de salud para el control de la "Malaria para Colombia". Organismo Andino de Salud, PAMAFRO Colombia, El Fondo Mundial, Corporación Grupo Guillermo Fergusson 2007

O desenvolvimento deste processo contém como desafio central a capacidade de ler integralmente a realidade, desde a perspectiva dos direitos e no marco de processos participativos que reúnam a voz dos múltiplos atores, considerando a vida concreta da população.

O processo de leitura de necessidades inclui⁵⁸:

- Identificação de territórios: contextos e dinâmicas políticas e sociais;
- Definição de acordos para a ação coletiva;
- Aproximação inicial aos problemas ou necessidades de qualidade de vida;
- Problematização da realidade;
- Construção de narrativas a partir da identificação de temas geradores para a ação;
- Construção de Agendas Sociais a partir de um Plano Estratégico e então a organização de redes sociais de respostas.

4.2. A construção de respostas sociais coerentes com a complexidade das necessidades sociais identificadas e a iniquidade existente.

A Estratégia Promocional de Qualidade de Vida e Saúde coloca no **centro das ações a autonomia**, o que estabelece um sentido a todas as ações realizadas para o desenvolvimento, a preservação e a recuperação da mesma, com o que as ações clássicas de educação, prevenção, atenção e reabilitação se ordenam desde uma perspectiva mais ampla. Isto tem como consequência a reformulação das respostas, garantindo tanto a capacidade funcional, como a socioeconômica e a política, ao tempo que se organizam os serviços desde a perspectiva do direito de todos.

58 SDS – Corporación Grupo Guillermo Fergusson: Guía N° 1: Lectura Integral de Necesidades. Proyecto Diseño de un Diplomado en la Estrategia Promocional de calidad de Vida y Salud, 2007

A partir destes elementos se propõe que a formulação da resposta se dirija a incentivar um avanço nas respostas colocadas no sentido de projetar e desenvolver as seguintes ações necessariamente orientadas a promover equidade em todas as suas etapas⁵⁹:

- Ações de exercício da Autonomia: por meio das quais se promove a emancipação dos indivíduos como sujeitos de direitos, de tal maneira que estes possam ter acesso às garantias identificadas na constituição e nas leis: organização, participação, representatividade, controle social em torno às problemáticas identificadas, fiscalização das prestações de contas das autoridades, iniciativas desde e com a comunidade. Devem ser considerados os grupos ou segmentos populacionais que por sua condição de fragilidade estrutural biológico / social tenham que ser atendidos de forma muito mais potente, como é o caso das crianças, desempregado(a)s, desabrigado(a)s, mulheres, idoso(a)s, portadores de doenças crônicas debilitantes ou deficiências ou ainda a combinação de várias dessas condições. As ações devem estar situadas em âmbitos definidos: lares, escolas, instituições de proteção, ambientes de trabalho, comunidades.
- Ações de proteção da Autonomia: que buscam preservar as condições de autonomia do sujeito; isto é, ações que protejam sua independência funcional, assim como respondam desde a função garantidora do Estado à fragilidade social (pobreza, desemprego, violência, relações desiguais), estabelecendo por equidade (dentro da universalidade dos direitos) uma discriminação positiva com ênfase nos grupos ou segmentos populacionais ao tempo que se pretende abordar exposições concretas que ameaçam a autonomia em ambientes tais como o lar, a escola, as próprias instituições de proteção, comunidades, ambientes de trabalho.
- Ações de recuperação e restituição da autonomia: que se referem às ações para atender as consequências dos problemas com

59 SDS – Corporación Grupo Guillermo Fergusson: Guía N° 2: Respuesta Integral a las Necesidades y Gestión Social, Proyecto Diseño de un Diplomado en la Estrategia Promocional de calidad de Vida y Salud, 2007

uma perspectiva integral dos mesmos (biológicos, psicológicos e sociais). A este nível a ação parece se concentrar na oferta de serviços que as instituições de saúde, de serviços sociais, educativos, entre outras oferecem. Entretanto, como consequência da ação integral setorial devem ser projetadas ações coordenadas com o conjunto de setores da sociedade, assim como com os próprios afetados, gerando assim redes sociais (como expressão da interação de iniciativas do Estado com as iniciativas das comunidades com convergência de visão e de ação em territórios sociais definidos).

4.3 A gestão pública baseada na perspectiva do Estado como garantidor de direitos

Obtida a Agenda Social, que ordena a concepção de respostas por território social, faz-se necessário colocar no centro da preocupação a reflexão em torno a como viabilizar o desenvolvimento da mesma, o que implica promover os processos, construir os cenários e gerar condições próprias à institucionalidade que a tornem capaz de responder a este desafio. Com relação aos processos, é necessário garantir as melhores condições para⁶⁰:

- ⌚ Uma abordagem territorial do conjunto de populações e suas necessidades sociais vinculadas com a qualidade de vida, como ordenador coletivo da ação institucional e social que reconheça os contextos e dinâmicas sociais existentes em seu interior;
- ⌚ a construção de cenários que fomentem tanto a construção de uma lógica transetorial que oriente a ação da institucionalidade pública, como a articulação desta com a ação social (que inclui a comunitária, mas não se limita a ela) a partir da promoção da ação no território em redes sociais, com um forte critério de democracia, peça chave para um maior impacto das políticas públicas;

60 SDS – Corporación Grupo Guillermo Fergusson Guía Nº 2: Respuesta Integral a las Necesidades y Gestión Social. Proyecto Diseño de un Diplomado en la Estrategia Promocional de calidad de Vida y Salud, 2007

- ⌚ a participação social orientada para a autonomia política e decisória nos processos de identificação de necessidades, construção de respostas e definição de mecanismos para o desenvolvimento adequado das mesmas, a articulação e coordenação da resposta institucional e social e a avaliação, acompanhamento e ajuste permanente da resposta.
- ⌚ e a garantia de condições institucionais onde se destacam assuntos como a disponibilidade de recursos financeiros, de infraestrutura e, sobretudo, os recursos humanos capacitados e em adequadas condições de trabalho que favoreçam a resposta institucional.

LINHAS ORIENTADORAS DA POLÍTICA SOCIAL PARA UMA BOGOTÁ POSITIVA⁶¹

- 1. Estruturar um debate político sobre o sentido e alcance das políticas sociais para a população de Bogotá e o país.**

No marco de uma cidade de direitos e o direito à cidade, a política social se entende como pilar do plano de desenvolvimento, sobre a premissa fundamental de estabelecer seu vínculo com a política de desenvolvimento econômico, no entendimento que o desenvolvimento econômico produz os meios necessários para o desenvolvimento social. O debate político sobre o sentido e alcance das políticas sociais busca identificar as causas das iniquidades, as desigualdades, os modelos de distribuição da renda e a riqueza, o modelo de acesso às oportunidades que permitem o desenvolvimento dos projetos de vida das populações mais frágeis.

O Reconhecimento da Dívida Social

Construir conjuntamente com todos os setores da administração distrital, as comunidades nos territórios, o setor acadêmico, as ONGs e o setor privado, um conhecimento sobre a magnitude das necessi-

61 Este apartado ha sido enriquecido con el aporte colectivo del Grupo Directivo y el grupo de asesores de la SIS

dades vitais não satisfeitas das populações que habitam no Distrito capital, sobre os déficits e as carências que afetam a qualidade de vida da população, é um compromisso que devemos assumir para criar as condições que permitam a tomada de decisões políticas, sociais e econômicas adequadas para que a dívida possa ser paga, progressivamente, com uma ampla participação social onde os acordos alcancem materialidade e para definir participativamente a oferta de serviços sociais que deem resposta às necessidades sentidas pela população.

O compromisso em diminuir a desigualdade e a iniquidade

Dentro das causas da desigualdade e da iniquidade, a revisão da estrutura tributária atual é um tema central para garantir a disponibilidade de recursos para as políticas sociais de acordo com a magnitude da dívida social e para desenvolver um modelo de carga impositiva progressiva, ao tempo que se incorporam subsídios proporcionais à necessidade.

Poder popular para aprofundar o Estado Social de Direito e a Democracia Participativa

As populações que habitam os territórios sociais, urbanos e rurais, devem ter um protagonismo decisório, gerando educação política desde onde se vive e trabalha, a fim de gerar a inclusão social com a participação efetiva e organizada da população que contribua para colocar no centro da agenda política a satisfação das necessidades sociais.

Universalização dos direitos sociais e econômicos e da Seguridade Social com igualdade nos benefícios e promoção do emprego digno

Esses temas constituem uma agenda política nacional no cenário atual de escalada do conflito e se adiantam aos desafios do pós conflito, onde poderão se manifestar em plenitude as contradições fundamentais do País em matéria de iniquidade, conflito social, distribuição de oportunidades e riquezas, hoje tornadas invisíveis propositadamente pelo conflito armado.

2. Desenvolver uma linha de abordagem estratégica colocando a Família como Território de Vida

A família é reconhecida, em todas as suas configurações, expressas funcionalmente nos lares, como espaços de relações sociais fundamentais para a construção de condições para o desenvolvimento. São identificadas situações de tensão em seu interior em torno à Segurança econômica (renda, gastos com alimentação, serviços públicos), Segurança social (saúde, riscos profissionais, educação, habitação, pensão), e o acesso à justiça.

Inicialmente, propõe-se fortalecer o trabalho desenvolvido desde a Saúde em casa e Saúde na Escola, fortalecendo a sua articulação com o tema da família e garantindo o cenário de trabalho transetorial para avançar as respostas necessárias.

A partir do que foi exposto propõe-se:

- ☛ Estabelecer equipes de trabalho transetorial para a abordagem familiar nos bairros e colégios onde foi desenvolvido o Saúde em casa e Saúde na Escola, partindo das 580.000 famílias já identificadas.
- ☛ Estruturar planos abrangentes de trabalho com participação das famílias em comunidades.
- ☛ Conceber e implementar um Sistema Único de Serviços Sociais que garanta a qualidade na oferta de serviços estatais e privados para as famílias em todas as localidades e na cidade, onde se configure um registro único para todos os usuários.

3. Desenvolver um componente central em torno ao conceito de Cidade Protetora Da Vida Por Uma Bogotá Positiva: O Direito à Segurança Humana Como Bem Público.

Em Bogotá é necessário realizar uma ação concertada em torno às múltiplas causas que limitam a vida e o desenvolvimento das pessoas

ao gerar lesões, traumatismos e morte, particularmente referidas às muitas formas de violência. Foram realizados múltiplos programas e ações, mas todos carecem de uma visão integral que oriente uma ação simultânea e concertada do conjunto da sociedade e o Estado na ideia de ter não somente impacto, mas também sustentabilidade. Isto implica uma abordagem integral nos três níveis simultâneos:

1. Proteção pela segurança e contra as violências não intencionais (acidentes) e iniciando pelos espaços como o lar (os acidentes domésticos são uma das primeiras causas de lesão em crianças e terceira idade); instituições (escola, lares de idosos, hospitais, lugares de trabalho) e espaços públicos (parques e ruas).
2. Proteção pela segurança e contra as violências intencionais tais como a violência intrafamiliar, violência sexual, violência comum, entre outras.
3. Proteção social pelo desenvolvimento e contra a violação de direitos tais como a saúde, a alimentação, a habitação, a educação.

Uma cidade protetora é uma cidade que garante a segurança como espaço público e bem público. Aqui é necessário destacar que o mesmo tem um componente objetivo e outro subjetivo (estar seguro e se sentir seguro). Nesse sentido, o esforço de construir uma Cidade Protetora implica construir uma perspectiva de segurança nos territórios tanto subjetiva como objetivamente.

O marco da segurança humana permite incluir a visão de cidade protetora como concretização do direito cidadão da proteção da vida e a integridade pessoal, que por sua vez, permite estabelecer o compromisso interinstitucional em torno à garantia de uma vida livre de violências.

O horizonte das ações

Pretende-se diminuir – eliminar as violências. Para isso se faz necessário definir metas zero para as violências, para tanto se conta com os recursos necessários, se conhecem os métodos para isso, é socialmente aceita esta intencionalidade e politicamente se pode estabe-

lecer os compromissos que permitam um processo integral e sustentado no tempo.

Iniciar com metas orientadas para diminuir as diferenças existentes

Este processo pode iniciar estabelecendo as diferenças inaceitáveis, trabalhando na eliminação de tais diferenças e transitando para a eliminação da violência, desde o reconhecimento de tais diferenças entre grupos populacionais e/ou territórios em termos de incidência de mortalidade e de morbidade o que evidencia as concentrações da violência.

A partir do exposto se recomenda:

1. Formular políticas públicas para a segurança onde a gestão social integral é uma estratégia para sua concretização
2. criar ambientes saudáveis, protetores e sustentáveis
3. fortalecer a ação comunitária
4. Ampliar os serviços públicos

Do primeiro: Deve-se ter como referencial o desenvolvimento de programas universais, tratando de superar a lógica das experiências exitosas que não ganham dimensão de políticas públicas. As políticas públicas se incorporam à vida social e não dependem da ação de um governo. Constituem em patrimônio público. Neste marco se requerem comunidades apropriadas sem deixar de lado a responsabilidade do Estado.

Do segundo: nos territórios há vários ambientes. Aí se constitui a materialidade do direito à segurança. A escola, como outros ambientes, é um ambiente de trabalho, pelo que se propõe colocar um critério de segurança industrial em todos os espaços.

Do terceiro: Mudança de postura (de vítimas isoladas) para uma lógica de atores - Cidadãos ou grupos em redes que reconhecem sua situação (mapas por território e /ou ambientes) e realizam ações de advocacy definindo responsabilidades internas da comunidade sem fazer permutas ou estabelecer relações com o Estado. Melhorar assimetrias de poder. Reconhecendo os problemas de poder em relação à violência, no interior das comunidades. Requerem espaços de articulação com redes políticas, sociais, comunitárias: soma articulada e convergente de respostas do Estado – comunidade desde uma leitura integral de necessidades que as identifica e ordena respostas.

Do quarto: Redimensionar a lógica em relação à responsabilidade dos funcionários públicos na garantia do direito a segurança. Essencial construir um empoderamento dos próprios funcionários. A segurança deve avançar em direção a ideia de uma responsabilidade coletiva. Os funcionários devem – podem enxergar o tema da segurança integral, mas não estão preparados nem orientados e carecem de serviços públicos de suporte. É exigido o trabalho com agressores. Propõe-se uma visão imperativa de resposta pela segurança na cidade, o que obriga a uma desbanalização das mortes, traumatismos e acidentes.

4. Aprofundar o compromisso com a Política da Infância

O desenvolvimento de um enfoque de política para a infância tem sido decisivo e sua incorporação de maneira explícita no plano de desenvolvimento implica um compromisso concreto ao qual se faz necessário responder de maneira efetiva.

Isso implica ajustar em profundidade a forma em que as instituições e a sociedade se vincularam à política na perspectiva de avançar em uma ação sincronizada em torno a: evitar a morte, doença e acidentes evitáveis, garantir condições adequadas para seu desenvolvimento integral e um decisivo avanço na participação da infância nos temas de seu interesse.

A partir do exposto são prioridades:

- ↪ Ajustar os conteúdos da política com um forte componente da aproximação territorial que permita reconhecer com maior profundidade as condições de garantias de direitos à infância e a definição de agendas territoriais transeitoriais e sociais.
- ↪ Ajustar com base no plano os processos de trabalho articulado em torno à infância no local e no distrito com participação de todas as entidades no Subcomitê Local e Distrital da Infância.
- ↪ Desenvolver em profundidade o componente do Plano referente à participação da infância, em coordenação com Secretaria de governo com participação de todos os setores.
- ↪ Desenvolver uma linha de exigibilidade dos direitos da infância, retomando a jurisprudência existente no âmbito nacional, dando passo a um processo de debates públicos e de advocacia.
- ↪ Desenvolver a proposta de Educação Inicial como aporte da cidade ao país sobre a base de um enfoque integral, universal e equitativo que o destaca em relação a outras propostas desenvolvidas no âmbito Nacional, como uma expressão da Política Social que sustenta o Plano de Desenvolvimento Distrital.

5. Desenvolver um processo desde A Rua e o Bairro pela Democracia e a Justiça Social em todos os Territórios Sociais de Bogotá

No marco do desenvolvimento da política social no local se apostava pela geração de um Modelo de gestão social amplamente democrático, orientado para o desenvolvimento humano local integral, como elemento central da Gestão Social Integral (GSI) cujos objetivos estratégicos são:

5.1. Fortalecimento LOCAL

Na figura dos prefeitos e prefeitas locais e por meio de uma ação coesa / convergente, gerando uma “ocupação social” dos territórios por meio de uma maior interação e articulação dos entes do Estado para pactos pela justiça social e a democracia real em TODOS os ter-

ritórios. Por sua vez se requer uma ação liderada desde o distrito pelo prefeito com o Conselho Distrital de Governo e no Conselho Distrital de Política Social.

5.2. Definição de agendas distritais e locais

Centradas no debate e tomada de decisão dos temas estruturantes da qualidade de vida na cidade e nos territórios, onde se tome como referencial inicial os resultados dos últimos Encontros Cidadãos e as agendas dos Conselhos Locais de Política Social, buscando fortalecer politicamente estes processos e potencializá-los a partir de sua revisão, ajuste e acompanhamento sistemático.

5.3. Ampla participação e fortalecimento organizativo social

Fortalecer o conjunto de organizações que fazem parte da vida local, reconhecendo as múltiplas vozes e formas organizativas, em um esforço consciente e intencionado por diminuir as assimetrias de poder e promover a equidade e a justiça.

5.4. Articulação estatal / privada desde um marco do interesse público

Significa a construção de valores, bens e espaços públicos no debate político, com o objetivo de construir as respostas necessárias no Distrital e no local, gerando referências para o debate nacional.

5.5. Democracia participativa decisória

Criar as condições e preparar a organização dos orçamentos participativos locais e descentralização dos espaços de decisão em condições de simetria de poder entre o Estado e a sociedade e ao interior desta.

6. Formular Projetos de autonomia por ciclo vital, destacando o tema da segurança alimentar como transversal a cada um dos projetos

No processo de concepção e ajuste das políticas públicas são estruturados projetos integrais para cada um dos ciclos vitais: infância,

juventude, idade adulta e velhice com a transversalidade da segurança alimentar, de maneira que se dê resposta integral ao conjunto de populações em seus contextos familiares e territoriais, superando a atenção a indivíduos isolados e maximizando a eficiência no gasto e alcançando um maior impacto na melhoria da qualidade de vida da população.

Estes projetos foram configurados a partir da identificação das necessidades sociais que se expressam na cidade como limitantes para o desenvolvimento integral e o exercício da autonomia. A partir destas aproximações foi concebida uma estrutura para cada projeto de autonomia nos seguintes quatro componentes.

1.1. **PROTEÇÃO DA VIDA**

Destaca-se um primeiro componente referido à identificação de condições diretamente vinculadas com a garantia do direito à vida digna. Nesse plano, a problematização e justificação requerem apresentar para cada ciclo, as situações que expõem a perda da vida, as características específicas dos que estão mais expostos a ter este direito violado em termos de idade, gênero, condição socioeconômica, deficiência e inclusive territorialidade de poder contar com essa informação. Essa informação se apresenta de modo que se busca descrever a forma em que essas características se distribuem entre as vítimas e/ou expostos, incluindo outros assuntos vinculados com o cumprimento de outros direitos diretamente vinculados ao núcleo de proteção da vida (acesso a serviços de saúde, segurança, equipamentos urbanos, etc.).

Algumas pautas para identificar a problematização a considerar na apresentação deste componente foram:

- Garantia da existência sem que ninguém morra por causas evitáveis.
- Garantia da segurança alimentar permitindo a existência e o desenvolvimento do indivíduo.

- Habitação adequada e saudável (incluídos serviços públicos) em ambientes culturais, sociais, ambientais e políticos que permitam uma vida digna.
- Ambientes naturais, tecnológicos e sociais, seguros que garantam sustentabilidade dos mesmos.
- Territórios seguros em mobilidade, espaço público e equipamentos urbanos.
- Promoção da cultura da paz: memória, justiça e reconciliação cidadã.
- Garantir o direito à segurança humana.
- Zero discriminação à diferença e diversidade: gerações, classes sociais, deficiência, opção sexual, etnias, mulheres, ruralidade e de famílias vítimas das violências.

1.2. CONDIÇÕES PROPÍCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO INTEGRAL

Um segundo componente é proposto, com referência à identificação de uma série de componentes vinculados à garantia dos direitos, não relacionados diretamente à própria existência, mas referidos ao tema da vida com dignidade, com qualidade ou orientada para o desenvolvimento. Como no caso anterior, é preciso identificar as situações particulares próprias de cada ciclo, assinalando as características específicas dos que estão mais expostos ou são vítimas de violação dos direitos que garantam uma vida com dignidade indicando idade, gênero, condição socioeconômica, deficiência, territorialidade de poder contar com essa informação ou outra informação que permita orientar a resposta. Essa informação deve se apresentar de modo que se busque descrever de forma articulada o conjunto de assuntos vinculados com o cumprimento dos direitos diretamente vinculados com este núcleo.

Algumas pautas para identificar a problematização e a concepção das respostas são:

- Garantia do acesso e qualidade da educação e saúde de todas e todos.
- Potencialização das habilidades e qualidades que possibilitem o acesso ao trabalho e/ou geração de renda.
- Garantia do trabalho que permita a renda necessária para o acesso e desenvolvimento da família, gerando segurança econômica.
- Garantia de zero maltrato e violência na busca da harmonia familiar e comunitária desde suas diversas configurações.
- Garantia de cenários propícios para o lazer e de vida livre de vícios que limitem o desenvolvimento.
- Garantia de Autonomia funcional, social e política, que garantam a qualidade de vida.
- Garantia de acesso à justiça jurídica e tributária.
- Garantia de proteção social referente ao desemprego, impedimento ao trabalho, velhice, pensões.
- Zero discriminação à diferença e diversidade: gerações, classes sociais, deficiência, opção sexual, etnias, mulheres, ruralidade e de famílias vítimas das violências.

1.3. EXERCÍCIO DA CIDADANIA PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Este componente se refere ao exercício da cidadania como base para a democracia. Novamente é preciso caracterizar a situação em termos de situações particulares próprias de cada ciclo, indicando as características específicas dos que estão mais expostos ou são vítimas de violação deste direito indicando idade, gênero, condição socioeconômica, deficiência, territorialidade de poder contar com essa informação ou outra informação que permita orientar a resposta. Essa informação deve se apresentar de modo que se busque descrever de forma articulada o conjunto de assuntos vinculados ao cumprimento deste direito.

Algumas pautas para identificar a problematização a considerar na apresentação deste componente se referem a:

- Zero discriminação à diferença e diversidade: gerações, classes sociais, deficiência, opção sexual, etnias, mulheres, ruralidade e de famílias vítimas das violências.
- Garantia de Educação Política para os direitos.
- Garantia de Empoderamento e emancipação dos cidadãos e cidadãs para a tomada de decisões.
- Garantia de Cenários para a formulação participativa de políticas.
- Garantia pela equidade.
- Garantia de Relações democráticas que permitam diminuir as assimetrias de poder entre cidadãos, cidadãs, o Estado e o poder econômico, para a construção de bens públicos (responsabilidade social).
- Garantia para a organização e a exigibilidade dos direitos.

1.4. REORGANIZAÇÃO DO ESTADO PARA RESPOSTAS INTEGRAIS NOS TERRITÓRIOS

Finalmente, propõe-se articular um conjunto de caracterizações feitas com relação às dificuldades que o Estado tem na organização das respostas dirigidas à garantia dos direitos e que com frequência torna complexo o aprofundamento da situação de não garantia dos direitos, uma vez que isto deve ser considerado como parte do mesmo problema a ser resolvido.

Algumas pautas para identificar a problematização a considerar na apresentação deste componente se referem a:

- Existe um marco filosófico, político e conceitual comum que orienta a ação transeitorial nos territórios, baseado na cidade de direitos / direito à cidade.

- Consolidação de um objeto de trabalho transetorial que opere a perspectiva de direitos.
- Contar com diretrizes técnicas transetoriais que sustentem conteúdo programático comum e ordenem a operação setorial e de desenvolvimento urbano com sentido humano.
- Contar com estruturas e cenários para a gestão social integral no Distrito, nas localidades e nos territórios sociais.
- Fortalecimento, reconhecimento e/ou construção de redes sociais territorializadas, criando uma interação entre redes estatais e redes privadas como comunitárias, empresas, orientadas em uma missão pública para responder às necessidades sociais dos territórios.
- São fortalecidos os espaços e dinâmicas de participação cidadã gerando intercâmbios de experiências que aportem ao desenvolvimento integral no nível local, nacional e internacional.
- Desenvolver condições para que o exercício de participação com decisão contribua para a descentralização e desenvolvimento local.

III- A ESTRUTURA DE GESTÃO: GESTÃO SOCIAL INTEGRAL

O componente de gestão é fundamental para o cumprimento do proposto. A gestão foi caracterizada por exercícios tecnocráticos, distantes das necessidades das pessoas e altamente fragmentada. Não reformular a gestão deixaria como discursos o componente de filosofia política e o programático, pelo que se propõe que em lugar de reduzir este debate aos cânones tradicionais, se promova um reordenamento da gestão a partir da incorporação do dever de responder às exigências dos conteúdos programáticos orientados pela filosofia política adaptada.

Assim, assuntos como descentralização e a territorialização social das ações; o planejamento integrado e transetorial dos setores de governo; a articulação público-privada e a participação social efetiva orientada para a exigibilidade dos direitos deverão ser redimensionadas

lhes dando um lugar de elementos estruturantes para a formulação e execução das Políticas Sociais nos territórios.

Com essas orientações se propõe o desenvolvimento de um modelo de Gestão Social Integral como estratégia para a implementação da política social no distrito, definida como “estratégia que promove o desenvolvimento das capacidades das populações, atendendo suas particularidades territoriais e assegurando a sinergia entre os diferentes setores, o manejo eficiente dos recursos e mostrando o protagonismo da população nos territórios”. (Artigo 6. Plano de Desenvolvimento).

É necessário destacar que no processo de formulação e desenvolvimento de políticas públicas, encontra-se uma permanente tensão entre os interesses dos diferentes atores e o que é possível fazer. Entretanto, no que diz respeito aos direitos, a tensão se enfocaria a que se “deve fazer” ou “o que é necessário fazer” para responder a uma perspectiva de direitos. Assim, o que se passou a chamar gestão social se encontra orientado no sentido do que “se faz necessário” e não tão somente em coordenar o existente.

Dentro do que pode ser identificado como “o necessário” para desenvolver a Gestão Social Integral destaca-se:

1. Desenvolver uma proposta política e operativa para a abordagem dos territórios

Este primeiro processo tem como centralidade constituir um acordo coletivo em torno aos elementos de ordem político que orientam a abordagem territorial entre os atores que fazem e dão vida ao território, a partir do aprofundamento e consolidação de um marco teórico – conceitual e operativo, orientado pelo enfoque dos direitos humanos e tendo como referentes concretos a garantia das condições para uma adequada qualidade de vida, com ações orientadas para a conquista da equidade, a dignidade humana no exercício da cidadania e a participação das pessoas, famílias e comunidades.

Assim mesmo, é necessário estabelecer como será articulada no território a proposta institucional, social e comunitária existente na perspectiva de definir cenários e regras do jogo que lhe dão possibilidade real ao trabalho coletivo orientado pelo interesse público.

A partir disto se desdobram os três processos centrais propostos referidos a: a leitura integral de necessidades sociais, aprofundando o componente de interpretação da realidade, assim como a definição de agendas em cada nível territorial (micro-territórios, por unidade de planejamento zonal - UPZ e locais) com participação de atores estatais, sociais e comunitários, que definam as prioridades de ação coletiva e os acordos básicos para o desenvolvimento da mesma com a identificação de metas, responsáveis, processos, procedimentos, rotas, cenários e indicadores de acompanhamento e mecanismos de sustentabilidade do processo.

Em segundo lugar, o projeto e reprojeto de respostas integrais transetoriais (estatais e sociais) com participação social. E em terceiro lugar, a definição coletiva para o estabelecimento de processos e mecanismos de gestão das mesmas, centrados no ajuste da estrutura e dinâmica das instituições do Estado que estão presentes nos territórios; o fortalecimento organizativo e de participação das organizações sociais, comunitárias e do terceiro setor presentes nos territórios e dos cenários de concertação entre o Estado e a sociedade a nível local; a promoção da informação e o debate público; assim como dos mecanismos de articulação do local com o distrital na perspectiva de incidência permanente nos processos de tomada de decisão no que as políticas públicas se referem.

É necessário destacar que estes três processos estão subordinados às lógicas que se estabeleçam com relação aos elementos filosóficos, conceituais, políticos e operativos que refletem o acordo coletivo inicial dos atores no territorial, com o que este primeiro momento de construção de possibilidades políticas e

operativas é um aspecto determinante no desenvolvimento de uma GSI coerente com a perspectiva de direitos propostos ao longo do documento e pilar da formulação de políticas públicas pelo direito.

Dado que na abordagem territorial se propõe fortalecer o papel de Estado como garantidor do interesse coletivo, e de maneira particular, a função de reitoria da Secretaria Distrital de Integração Social – SDIS. Na política social, propõe-se uma ênfase permanente nos processos de convergência programática de todos os atores que se expressam no território; da concepção e desenvolvimento das ações transetoriais; do acompanhamento e o monitoramento das ações e seus resultados na população; do ajuste das intervenções e nas estruturas dos setores. Todo isso requer uma ação sistemática de fortalecimento dos cenários de governo local e distrital em coerência com esta ênfase.

Neste sentido propõe-se:

- Promover a aliança estratégica entre a Secretaria Distrital de Integração Social – SDIS e Prefeituras Locais e a configuração das equipes transetoriais locais, para uma convergência programática destes entes no local chegando a ações coordenadas por meio de uma gestão social integral segundo necessidades dos territórios.
- Dar prioridade à articulação com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a Secretaria de Saúde, a Secretaria de Educação, a Secretaria de Governo, e a Secretaria de Integração Social como atores chaves no desenvolvimento da política social.
- Localizar de maneira clara o papel do Conselho Distrital de Política Social e os subcomitês a nível Distrital e Local, como espaços privilegiados para a construção de acordos, o desenvolvimento e o acompanhamento da Política Social.
- Avançar na unificação de critérios para a priorização no acesso aos serviços em coerência com uma perspectiva de universalização.

- Desenvolvimento de capacidades no conjunto de funcionários do Distrito coerente com a filosofia política desta administração em matéria de políticas sociais.
- Implementar um sistema integral de informação sobre políticas sociais e exercer seu monitoramento por meio de um observatório aberto à cidadania.

Em termos da proposta operativa de trabalho nos territórios propõe-se os seguintes elementos iniciais:

1. Apresentação da proposta geral e construção de acordos em termos do sentido da GSI, nos principais cenários locais tais como Conselho Local de Governo – CLG, Conselho Local de Política Social – CLOPS e Conselho de Planejamento Local – CPL.
2. Nestes cenários promove-se a construção coletiva dos conceitos básicos em relação à perspectiva de direitos, papel do Estado e da sociedade; definição de atores chaves (estatais, sociais e comunitários e do terceiro setor); cenários e processos para o fortalecimento do Estado e da sociedade; cenários e regras do jogo para o processo de concertação; definição da unidade territorial para a abordagem transeitorial (com uma visão de totalidade da localidade); acordos metodológicos e operativos para o desenvolvimento dos processos propostos pela GSI; definição de agendas de trabalho nos cenários chaves em nível local.
3. Abordagem das unidades territoriais definidas. Com a participação ativa do conjunto de instituições do Estado nas unidades territoriais definidas (zonas por condição de vida, UPZ, e/ou microterritórios). Novamente a primeira tarefa será Apresentação da proposta geral e construção de acordos em termos do sentido da GSI aos atores chaves de cada território abordado, a promoção de conceitos básicos; definição de atores chaves (estatais, sociais e comunitários e do terceiro setor); cenários e processos para o fortalecimento do Estado e da sociedade na unidade territorial; cenários e regras do jogo para o processo de concertação; acordos metodológicos e operativos para o de-

senvolvimento dos processos propostos pela GSI; definição de agendas de trabalho.

4. Desenvolvimento dos processos propostos pela GSI. Aqui se propõe que o desenvolvimento de tais processos promova a participação autônoma das organizações, o que significa um exercício consciente por modificar as lógicas tradicionais de exercício de poder e participação existentes no territorial. Neste sentido, um primeiro componente se centra em garantir que a sociedade possa ser partícipe destes processos a partir do acesso à informação existente em termos das condições de qualidade de vida do território, a implementação e avaliação das respostas existentes e de seu impacto na transformação das condições de vida da população e das condições para a gestão, entregue de uma forma comprehensível, e a promoção de espaços de formação, análise e debate que reconheça os interesses e as lógicas dos cidadãos, para que o processo de encontro com o Estado se faça sobre a base de uma visão própria argumentada.
5. Finalmente, propõe-se o desenvolvimento de dispositivos que permitam o acesso à informação de maneira sistemática para o conjunto de atores dos territórios (local, UPZ e/ou microterritórios) tais como observatórios; a promoção permanente de espaços para o debate público; o desenvolvimento de processos de prestação de contas; o desenvolvimento de mecanismos de controle social e exigibilidade dos direitos; e a promoção da participação e a organização social y comunitária.

2. Avançar em um campo de ação transeitorial para a construção da autonomia: leitura dos problemas e concepção de respostas transeitorial

A transeitorialidade se define como a capacidade de ordenar a interação das disciplinas de conhecimento (transdisciplinaridade) em torno de uma realidade problematizada, ou seja, posta desde o enfoque da garantia de direitos com sua tríade indissociável e recorrendo a concretização da experiência vital das pessoas afetadas, fazendo com

que o “problema fale” e questione as disciplinas e aos setores onde operam estes conhecimentos disciplinários, a partir do imperativo de responder a estas necessidades da realidade⁶².

O condicionante para o exercício pleno de um enfoque transtorial reside em sua orientação e capacidade em provocar mudanças substantivas na realidade problematizada, por meio de uma convergência de conhecimentos e ações que se alimentam entre si, superando a fragmentação da representação setorial do problema e das medidas para superá-lo.

Em consequência, a transtorialidade se entende como uma estratégia de gestão institucional e social que pretende integrar o esforço do conjunto da sociedade para alcançar respostas que permitam alcançar a qualidade de vida em sua perspectiva mais integral. Fala-se em transtorialidade porque pretende afetar a lógica dos distintos setores e não somente trabalhar juntos, a maneira intersetorial; implica uma compreensão concertada e sistêmica dos problemas e situações, para construir um modo de atenção que permita concertar respostas ajustadas às necessidades, capacidades e aspirações das pessoas, famílias e comunidades, e um modo de gestão dos recursos que favoreça este tipo de abordagens.

A transtorialidade é concretizada em *territórios sociais*, definidos como resultante do reconhecimento de identidade e pertencimento dos grupos humanos no espaço que ocupam ou no que transcorre sua vida.

Nesta perspectiva promocional, a transtorialidade como exercício aplicado da transdisciplinariedadade de conhecimentos, obedece à necessidade de responder efetivamente aos determinantes sociais, as exposições sociais, os danos e as consequências sociais dos danos. Esta amplitude de respostas requeridas extrapola o que pode ofere-

62 De Negri A.: *Construcción de alternativas políticas en pro del derecho integral a la salud. Bases conceptuales del ejercicio en la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, 2004-2005. Investigaciones en seguridad social y salud. Secretaría Distrital de Salud*. 2006

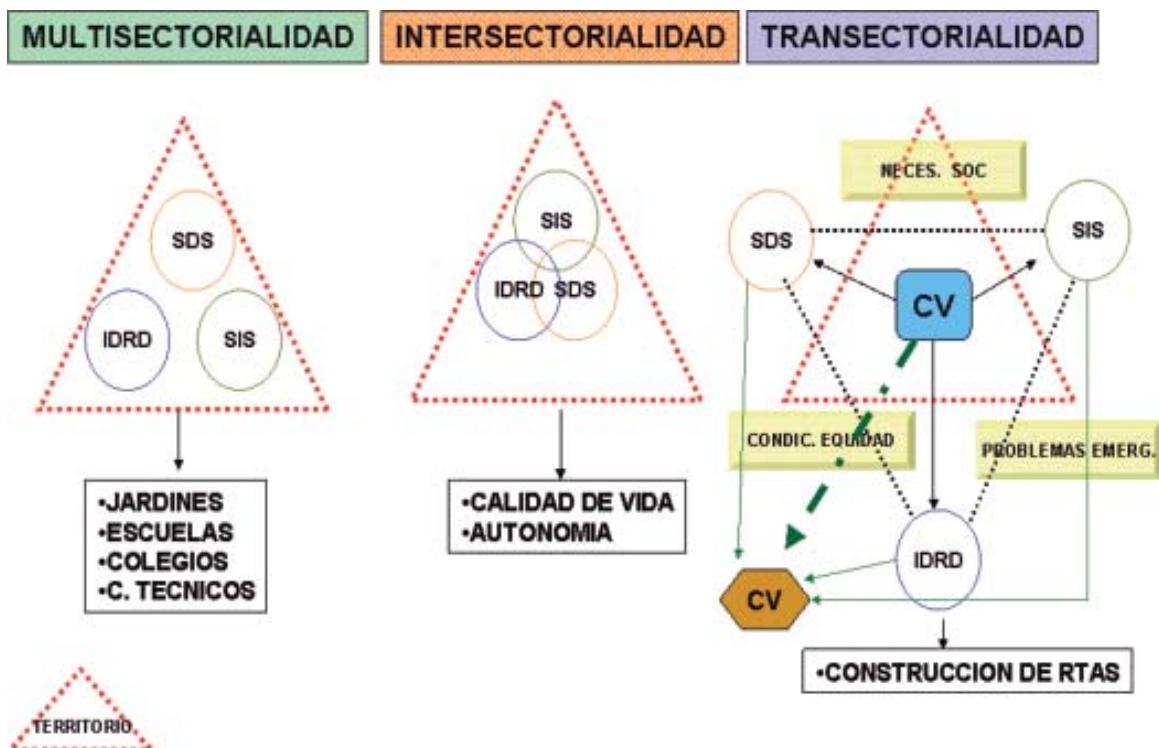
cer um ou outro setor isoladamente, fazendo com que a natureza complexa dos problemas demande as disciplinas de conhecimento e ações necessárias, definindo um modo de atenção e o correspondente modo de gestão que possam gerar as respostas requeridas. O objetivo maior da transetorialidade é gerar a quebra da cadeia de determinações que na sociedade produzem os problemas de qualidade de vida, buscando a produção social do bem-estar. O cenário concreto deste exercício transetorial são os territórios sociais da cidade e as populações que neles habitam.

A transetorialidade permite o ordenamento de todos os setores onde seu funcionamento convoca a todos os atores, reorganiza institucionalmente e responde às necessidades construindo-se com outros. O transetorial se justifica não somente para o desenvolvimento da resposta, mas na mesma leitura das necessidades.

No entanto, a realidade local em termos da operação do Estado apresenta outra lógica. Assim, são encontrados excessivos espaços que desde diversas perspectivas trabalham os assuntos relacionados com a qualidade de vida, que não se comunicam, nem interagem, nem articulam adequadamente. Neste sentido, impera uma lógica de trabalho de caráter multisectorial que se entende como uma somatória de ações que com frequência competem entre si. De maneira esporádica é possível observar ações de corte mais intersetorial, que se caracteriza não por ser uma ação estruturante, mas melhor referida a temáticas delimitadas ou grupos populacionais sobre os quais se articulam ou coordenam recursos para que cada um que exerce a ação que considera pertinente desde sua própria competência, sem alcançar entender de maneira integral a necessidade da população e desde lá operar a ação de cada setor.

A Estratégia promove a ideia de uma construção de ação de governo de corte transetorial, na qual o objeto Qualidade de Vida se aborda de maneira integral de tal sorte que o mesmo se redimensiona pela leitura articulada de todos os setores com o que não se tem a leitura de um setor que soma a outras leituras, mas que se constrói uma única imagem integral da Qualidade de Vida em territórios e das ne-

cessidades sociais que dela se desprendem, para desde lá reconceber e ordenar a ação de cada setor já não desde a oferta histórica, mas desde o necessário que corresponde a cada um.



Retirado de Molina N.; De Negri A. e outros: Informe Final. Diseño y ejecución de un Programa de Educación continuada para el desarrollo de la Estrategia Promocional de Calidad de Vida y Salud en grupos de trabajadores informales. Universidad Nacional de Colombia – Secretaría Distrital de Salud Mayo 2007

3. A Promoção da Participação social, autônoma e democrática

A gestão deve gerar condições para uma maior democracia institucional, no sentido de um real reconhecimento e participação da sociedade em seu ordenamento como parte do Estado, ao tempo que constrói cenários sociais para a participação social a qual é transcendente para identificar necessidades, construir respostas e gerar mecanismos de gestão.

Assim definida a participação social, no Marco da Estratégia Promocional de Qualidade de Vida, propõe-se:

- que esta é transversal a todos os processos que lhe dão concretização: leitura integral de necessidades, concepção de respostas e gestão necessária para viabilizá-las, avaliá-las e ajustá-las.
- que reconhecendo o processo de construção da participação e cidadania em nosso contexto, a promoção destas requer a constituição de cenários e condições para que efetivamente esta consiga se dar em uma perspectiva tal que supere os marcos instrumentais e fragmentados que lhe são comuns.
- que se institui um processo de duas vias onde a participação é uma condição indispensável no desenvolvimento da Estratégia ao mesmo tempo em que esta perspectiva fortalece o desenvolvimento de uma participação liberadora e construtora de sujeitos autônomos⁶³.

Esta perspectiva da participação implica reconhecer e se articular aos espaços próprios da comunidade, aos tempos e dinâmicas destas como condição indispensável para o desenvolvimento de políticas, programas e projetos garantidores de direito. Isto implica desenvolver uma convocatória a diversos atores, não somente instituições, mas também comunidade organizada ou não, ONGs, universidades, setor privado, entre outros em um marco onde a participação social seja considerada pedra angular no desenvolvimento de políticas públicas.

Desde uma visão de construção social da Qualidade de Vida se busca o reconhecimento do sujeito como um sujeito de poder capaz de mudar e projetar a vida. Nesta medida, se reconhece sua experiência vital e seu saber como parte importante no desenvolvimento do processo. Desde esta perspectiva, são utilizados dispositivos metodológicos para que o sujeito reconheça suas capacidades e potências e as encaminhe a transformar / afetar determinantes de suas condições de vida, em procura de desenvolver práticas cotidianas para o bem-

63 Molina N.; De Negri A. y otros: Informe Final. Diseño y ejecución de un Programa de Educación continuada para el desarrollo de la Estrategia Promocional de Calidad de Vida y Salud en grupos de trabajadores informales. Universidad Nacional de Colombia – Secretaría Distrital de Salud Mayo 2007

-estar. Neste marco o sujeito vai se transformando na medida em que transforma sua realidade e é capaz de intervir sobre ela.

Com a intenção de favorecer a cidadania expressão da participação e a organização social é necessário favorecer processos de:

- ⌚ Controle social
- ⌚ Observatórios com ênfase na participação social
- ⌚ E exigibilidade dos direitos relacionados com a qualidade de vida

4. Fortalecer e promover redes sociais com dimensão política e autonomia e com capacidade de incidência nos assuntos públicos

Para ser coerente com a leitura de necessidades sociais e com a resposta para as necessidades nos territórios sociais, é absolutamente imprescindível “ocupar socialmente” os territórios sociais a partir da ideia de responder de forma universal e integral as necessidades das pessoas produzindo equidade em qualidade de vida. Este desafio implica o reconhecimento das estruturas institucionais e sociais existentes em cada cenário local.

No caso das estruturas institucionais, além de seu reconhecimento e fortalecimento como cenários para a provisão de serviços (tais como escolas, serviços de assistência social, limpeza pública, transportes, segurança, etc.), é necessário seu reordenamento a partir da construção de mecanismo de regulação que permitam que seja garantido e defendido o acesso dos cidadãos e cidadãs segundo sua necessidade, e não tão somente por cumprimento de critérios de focalização.

Além disso, as redes públicas unificadas na gestão social territorial para a resposta às necessidades sociais em qualidade de vida, deve-se estabelecer um vínculo estratégico com as redes solidárias, comunitá-

rias existentes desde há muito, gerando nesta integração uma expansão da capacidade de resposta, o que permitirá ter um substrato de redes para a gestão social de territórios onde se enquadra a ambição de responder ao conjunto de necessidades por meio de planos estratégicos e agendas políticas.

Em ambos os casos, a ambição última gira em torno à construção de cenários e processos para o debate público desde os quais se construía um sentido compartilhado em relação ao interesse público e a função do Estado relacionado à garantia dos direitos de todos no território.

5. Identificar Estratégias de Gestão social em vários níveis

No intento de avançar e delinear processos na gestão se retoma as seguintes reflexões⁶⁴:

Gestão desde os sujeitos

No plano individual propõe-se atingir os níveis de consciência, o que está dirigido a alcançar maior autorreconhecimento de si mesmo, como condição para o empoderamento na medida em que se resignifica o sujeito, sua autonomia e sua cidadania como prática cotidiana que possibilita a integração social. Neste plano o valor de “sujeito – trabalhador” “sujeito – cidadão” “sujeito – transformador” é central para o processo de melhoramento das condições de vida e a conquista da autonomia.

Gestão familiar

A família é uma forma de associação humana, voluntária ou necessária, com funções sociais e políticas, da qual resulta a configuração da unidade doméstica, o que implica compartilhar moradia, alimento, intimidade, sexualidade, afeto e/ou cuidado mútuo. A família é uma instância fundamental de socialização das pessoas, pela qual, tudo o

64 Hospital de Suba – Corporación para la salud popular Grupo Guillermo Fergusson Diseño de un Modelo Integral de trabajo para el sector informal. Bogotá 2002

que nela ocorre define de uma maneira importante o destino de seus membros e o caráter da sociedade em seu conjunto. A família pode reproduzir a solidariedade e as relações afetivas de livre escolha ou as injustiças e formas de dominação, tanto como contribuir para a mudança social para a construção de uma sociedade justa e democrática. A conquista de uma convivência democrática nas famílias é uma referência fundamental para construir uma sociedade democrática. Os vínculos familiares permanecem ao longo do ciclo vital assim as famílias se recomponham ou se reagrupam em novas formas de associação.

Por estas razões se faz um reconhecimento deste núcleo chave na gestão da Estratégia. De maneira particular, propõe-se para a implementação das respostas especificamente no referido a provisão de serviços assistenciais, uma abordagem familiar e comunitária, pois a evidência, particularmente, em saúde tem sido contundente no sentido de se alcançar um maior impacto.

Gestão desde as instituições

As instituições do Estado são responsáveis por atender as populações fragilizadas e devem garantir o bem-estar, segurança, proteção e restituição da dignidade. Hoje existem sérias dificuldades a respeito. Esta perspectiva deve ser operacionalizada com um critério territorial com relação às necessidades caracterizadas que busque superar a fraca articulação institucional, interinstitucional e transestorial.

Existe uma fragilidade importante na forma em que as instituições abordam os temas relacionados com a qualidade de vida, marcada pela ausência de uma leitura integral nos territórios, que oriente o desenho das respostas. Como consequência disso, a ação intersectorial é desarticulada no desenho, operação, acompanhamento e ajuste das respostas.

Assim, deve-se priorizar:

- ⌚ Fortalecer a estrutura de referentes territoriais⁶⁵
- ⌚ a definição de planos estratégicos transetoriais,
- ⌚ o apoio transdisciplinar do modelo,
- ⌚ a formação do recurso humano.

Gestão local

No local se encontram excessivos espaços que desde diversas perspectivas trabalham os assuntos relacionados com a qualidade de vida; assim mesmo existem múltiplos comitês, que não se comunicam, interagem nem articulam adequadamente. É necessário definir consensualmente os papéis de cada instância, considerando:

- ⌚ mapas de funcionamento nos territórios,
- ⌚ análise normativa,
- ⌚ análise de competências,
- ⌚ acumulado social.
- ⌚ Rede local, como mecanismo de trabalho transetorial garantindo a participação de todos os atores sociais que estão presentes nos territórios.

Gestão distrital

Deve-se avaliar a necessidade de contar com espaços distritais com presença deliberativa e decisória da sociedade civil e do setor privado como participantes ativos na formulação e desenvolvimento das políticas públicas.

65 A territorialização aparece como peça central no desenvolvimento do modelo com a incorporação deste critério em toda a estrutura de políticas, planos e programas em uma tarefa central para viabilizar o modelo.

Neste plano de uma convocatória ampliada, o Estado deve fortalecer seu papel como reitor dos assuntos de interesse público, como mecanismo para motivar e dar seguimento ao cumprimento das responsabilidades dos múltiplos atores e da sociedade em seu conjunto.

Finalmente, não existem mecanismos de controle social com relação ao cumprimento da responsabilidade do Estado na resposta institucional e a promoção e fortalecimento da resposta social. Na base dessa situação se encontra um cenário de desconhecimento de direitos e serviços e a ausência de uma institucionalidade que apoie a existência e desenvolvimento do controle social.

6. Informação como base na tomada de decisões: observatórios territoriais pela Equidade em Qualidade de vida

A informação é outro elemento central na gestão social. Neste sentido, destaca-se o acervo técnico com que se conta com relação a este tema. Entretanto, deve-se atentar para a necessidade de explorar e incorporar metodologias e instrumentos coerentes com a Estratégia Promocional de Qualidade de Vida.

Neste sentido, propõe-se trabalhar em torno às proposições do monitoramento crítico e recuperar trabalhos sustentados no protagonismo dos sujeitos na identificação das necessidades, no desenho de respostas e em sua capacidade de transformação da realidade como contraproposta dos esquemas clássicos que se caracterizam por abordagens verticais dos grupos, a definição de uma perspectiva passiva sobre os sujeitos e, com frequência, uma baixa cobertura dos mesmos como resultado de esquemas centralizados onde é difícil ter acesso inclusive aos resultados por estes sistemas.

A Estratégia Promocional de Qualidade de Vida propõe o desenho de sistemas de acompanhamento e monitoramento permanente dos determinantes da Qualidade de Vida tanto como das consequências destas na autonomia e o desenvolvimento dos sujeitos e coletivos.

Um aspecto central a ser destacado no desenho dos sistemas de informação tem que estar relacionado com a intenção explícita de desenvolver o acompanhamento do comportamento dos problemas, (considerando os diversos âmbitos: lar, escola, instituições, lugares de trabalho e comunidades) nos diversos territórios com uma perspectiva de reconhecimento das iniquidades em sua distribuição, assim como o acompanhamento e avaliação das ações acordadas para sua abordagem, que contribuam para a adequada tomada de decisões. Coerente com as proposições feitas se recomenda incorporar as propostas de diversas experiências que reconhecem o papel dos grupos e comunidades: Monitoramento Crítico, Modelo de trabalho italiano, Vigilância comunitária, observatórios sociais entre outros.

7. Redimensionamento de dispositivos clássicos do trabalho⁶⁶

Os dispositivos são entendidos como instrumentos ou mecanismos para a implementação de todos e cada um dos processos apresentados. Estes historicamente contribuíram para o trabalho com Políticas Públicas setoriais. Entretanto, o chamado se dirige a incorporá-los no marco do desenvolvimento da Estratégia Promocional de Qualidade de Vida. Algumas reflexões neste sentido são apresentadas a seguir.

7.1. Formação: Compreende trabalhos de formação e socialização de informação relacionada com os aspectos que incidem na situação problemática. Pretende-se o incentivo de valores, atitudes e habilidades que fomentem o desenvolvimento da autonomia, sua preservação, recuperação e restituição. Ao falar de formação, privilegiam-se enfoques e escolas que reconhecem no sujeito um papel ativo.

7.2 Investigação: Compreende a realização de estudos que permitem aprofundar a compreensão das causas e manifestações concretas dos problemas, assim como o desenvolvimento de uma resposta

⁶⁶ Molina N.J.; Moreno, L. D; Casallas A.L. Modulo III: Estrategia promocional de equidad en calidad de vida y salud. Escuela Popular Grupo Guillermo Fergusson. Versión 8va. 2006

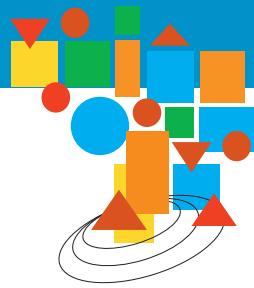
integral às mesmas sobre a base de garantir o desenvolvimento da autonomia, sua preservação, recuperação e restituição. Neste aspecto são incorporados os numerosos aportes desde a Investigação – Ação – Participação que conta com inumeráveis experiências e as técnicas dirigidas a reconhecer a voz dos sujeitos em seus contextos específicos.

7.3 Comunicação: dispositivo que pretende promover o trabalho articulado tanto no âmbito institucional como social. Compreende atividades nos meios de comunicação massiva tanto como alternativos de impacto em diversos âmbitos (lares, escolas, instituições, comunidade, lugares de trabalho). Projeta os compromissos, princípios e valores assim como as atividades, seu impacto, conquistas e dificuldades observadas durante todo o processo.

7.4. Acesso a serviços sociais de bem-estar (públicos, privados e sociais): Programas integrais desenvolvidos pelo conjunto dos atores públicos e privados para atender a populações prioritárias tanto em relação com o exercício, prevenção e atenção e restituição de direitos. Um tema central a ser considerado nesta estratégia se refere à Democratização como um aspecto a considerar no desenho dos mesmos.

7.5. Assistência para o ajuste institucional: Desenvolvimento de ações orientadas ao ajuste e dinamização dos processos no âmbito institucional, de tal maneira que se responda ao enfoque que orienta a Agenda na abordagem da problemática, o desenho de programas e a atenção específica a grupos populacionais. Este dispositivo pretende fortalecer de maneira particular a resposta do Estado frente às problemáticas abordadas dado o reconhecimento deste como garantidor de direitos.

Como se pode observar, no desenvolvimento de todas as ações assim como no uso dos dispositivos propostos o componente de participação e organização para a cidadania em saúde é fundamental e deve ser um orientador no momento de se selecionar métodos e/ou experiências a serem implementadas.



TEXTO 3

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NO PROGRAMA DE APOIO À ELABORAÇÃO DOS PPAS MUNICIPAIS 2014-2017

O Governo Federal no PPA 2012-2015 definiu como um dos MACRO-DESAFIOS a ser enfrentado no quadriênio do Plano:

A Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais.

Para enfrentar esse desafio o Governo Federal executa desde 2011 o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que reúne uma série de ações voltadas à erradicação da extrema pobreza no Brasil até 2014. As ações estruturantes do BSM que dialogam fortemente com a ação no nível municipal são organizadas em três eixos:

i) Garantia de Renda

- a) Busca Ativa
- b) Bolsa Família
- c) Brasil Carinhoso
- d) Benefício de Prestação Continuada

i) Acesso a Serviços Públicos

- a) Unidades Básicas de Saúde
- a) Creches no Brasil Carinhoso
- a) Escola em Tempo Integral (Mais Educação)
- a) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e outros centros (CREAS, Centro POP)

i) Inclusão Produtiva

- a) Pronatec
- a) Acessuas Trabalho
- a) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

- a) Fomento a Atividades Produtivas
- a) Água para Todos
- a) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
- a) Bolsa Verde

Essas ações foram apresentadas no *Encontro de Prefeitos*, realizado em Fevereiro de 2013 em Brasília com intuito de que os Prefeitos, uma vez conhecendo as iniciativas do Governo Federal de combate à extrema pobreza, possam engajar a sua gestão em um esforço conjunto para o alcance da meta de erradicação da pobreza extrema no Brasil. A elaboração de um plano municipal de superação da extrema pobreza, que inclua ações do Município, do Governo Federal e do Governo Estadual, foi apontada como uma estratégia de articulação do conjunto de iniciativas em curso e a serem criadas pela nova gestão municipal, de modo a racionalizar e aperfeiçoar esforços naquela direção.

O *Plano Brasil Sem Miséria* tem como META “**tornar residual o percentual dos que vivem abaixo da linha de pobreza**” (p.80 – *Mensagem Presidencial PPA 2012-2015*). Dos 25 PROGRAMAS TEMÁTICOS da área Social no PPA 2012-2015, pelo menos oito contêm metas específicas do BSM por recepcionarem ações estruturantes do plano:

- 1) Bolsa Família
- 2) Segurança Alimentar e Nutricional
- 3) Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
- 4) Biodiversidade
- 5) Agricultura Familiar

- 6) Educação Profissional e Tecnológica
- 7) Resíduos Sólidos
- 8) Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

Sendo parte da dimensão estratégica do PPA 2012-2015 do Governo Federal, a erradicação da extrema pobreza pode compor também o nível estratégico no planejamento municipal a ser considerado no PPA 2014-2017. A metodologia do PPA do Governo Federal, que há muitos anos é utilizada como guia por estados e municípios para a elaboração dos seus PPAs, permite o desenho de um PROGRAMA TEMÁTICO específico com objetivo de superação da extrema pobreza no município. As INICIATIVAS que concorrem para o alcance desse objetivo poderão incluir as ações estruturantes, apresentadas aos Prefeitos pelo Governo Federal, ações essas que contam com o apoio federal para a sua execução. Ações apoiadas pelos estados também devem ser consideradas pelas gestões municipais no rol de iniciativas a serem incluídas na estruturação do programa no PPA municipal. Ações específicas do governo municipal complementam o conjunto necessário para que o objetivo possa ser alcançado até o fim do mandato dos Prefeitos.

Seguindo o modelo proposto pelo PPA do Governo Federal, a estruturação de um programa municipal para erradicação da extrema pobreza pode ser concebida conforme o exemplo a seguir **ilustra**, retratado no quadro abaixo:.

TEXTOS DE APOIO

Título: Programa de Superação da Extrema Pobreza						
Objetivo: Erradicar a extrema pobreza das famílias com crianças e jovens de 0 a 17 anos de idade no município até 2018						
Indicador de Resultado1 Proporção de famílias em extrema pobreza com crianças de 0 a 17 anos de idade Apuração: anual	Descrição: Relação percentual entre o número de famílias com crianças de 0 a 17 anos de idade vivendo abaixo da linha de pobreza extrema e o número de famílias com crianças de 0 a 17 anos no município.					
	Fórmula de Cálculo $I1 = (FLP(t) / TF(t)) \times 100$ FLP _(t) : Número de famílias com crianças de 0 a 17 anos vivendo abaixo da linha de extrema pobreza no ano (t) TF _(t) : Número total de famílias com crianças de 0 a 17 anos no ano (t) no município.					
	Unidade de medida: %	Índice Inicial: [Obter do Censo 2010]	Índice Esperado: < 5%			
Indicador de Resultado 2 Hiato de pobreza das famílias com crianças de 0 a 17 anos de idade Apuração: anual	Descrição: Relação percentual entre a diferença da renda per capita média das famílias com crianças de 0 a 17 anos vivendo abaixo da linha de pobreza e a linha de pobreza.					
	Fórmula de Cálculo $I2 = (RF(t)-LP) / LP \times 100$ RF(t): Renda per capita média das famílias abaixo da linha de pobreza no ano (t) LP: Renda per capita que define a linha de pobreza					
	Unidade de medida: %	Índice Inicial: [Obter do Censo 2010]	Índice Esperado: > -10%			

EIXO DE AÇÃO: GARANTIA DE RENDA

Iniciativas	Unidade Responsável	Indicador de Monitoramento	Índice Inicial	Índice Esperado
1) Cadastramento no CadÚnico de todas as famílias que vivem com renda mensal de até 3 salários mínimos no município		Cobertura Cadastral		
2) Busca Ativa de todas as famílias que vivem com renda mensal de até R\$ 70 per capita (limite da extrema pobreza) para incluir no cadastro		Cobertura Cadastral das Famílias Extremamente Pobres		
3) Atualização do cadastro de todas as famílias já no cadastro a cada dois anos		Percentual de cadastros atualizados em tempo igual ou menor que dois anos		
4) Acompanhar o cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família na Saúde		Percentual de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde		

5) Acompanhar o cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família na Educação		Percentual de famílias com acompanhamento das condicionalidades de educação		
6) Identificar crianças e jovens de até 18 anos de idade portadores de deficiência e que vivam em famílias com renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo para inclusão no CadÚnico e no Benefício de Prestação Continuada (BPC)		Percentual de crianças e jovens pobres portadores de deficiência beneficiários do BPC		

EIXO DE AÇÃO: GARANTIA DE RENDA

Iniciativas	Unidade Responsável	Indicador de Monitoramento	Índice Inicial	Índice Esperado
1) Garantir acesso à escola de crianças e jovens beneficiários do BPC (BPC na Escola)		Percentual de crianças e jovens pobres portadores de deficiência beneficiários do BPC que estão matriculados na escola		
2) Identificar e informar ao MEC (via o portal www.simec.mec.gov.br) as crianças de 0 a 48 meses beneficiárias do Bolsa Família que estão matriculadas em creches (Creches no Brasil Carinhoso)		Percentual das crianças de 0 a 48 meses de idade beneficiárias do Bolsa Família que estão em creches.		
3) Criar novas vagas em creches públicas ou conveniadas para as crianças de 0 a 48 meses de idade beneficiárias do Bolsa Família.		Número de vagas em creche destinadas às crianças beneficiárias do Bolsa Família.		
4) Criar novas vagas de educação infantil (creche e pré-escola) e informar ao MEC (via o portal www.simec.mec.gov.br).		Número de vagas em escolas públicas ou conveniadas de Educação Infantil.		
5) Identificar as escolas de baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Iddeb) na rede municipal e que tenham mais de 50% dos seus alunos beneficiários do Bolsa Família para aderirem ao programa de escola em tempo integral do MEC (Mais Educação)		Número e percentual de escolas com maioria dos alunos do Bolsa Família que funcionam em horário integral		
6) Instalação de Centro(s) de Referência da Assistência Social (CRAS) em número adequado para o atendimento da população (conforme critério da Secretaria Nacional de Assistência Social)		Número de CRAS existentes no município		

TEXTOS DE APOIO

7) Instalação de Centro(s) de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) em número adequado para o atendimento da população (conforme critério da Secretaria Nacional de Assistência Social)		Número de CREAS existentes no município		
--	--	---	--	--

EIXO DE AÇÃO: INCLUSÃO PRODUTIVA

Iniciativas	Unidade Responsável	Indicador de Monitoramento	Índice Inicial	Índice Esperado
1) Abrir vagas com “ofertantes” do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil Sem Miséria) para jovens a partir dos 16 anos de idade (com prioridade para os beneficiários do Bolsa Família).		Número de vagas abertas no município		
2) Apoiar agricultores familiares, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais com renda per capita média mensal de até R\$ 70, na melhoria de suas atividades produtivas por intermédio do programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)		Número de famílias apoiadas.		
3) Apoiar as famílias participantes do programa ATER com recursos para financiar projetos de estruturação produtiva por intermédio do programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais .		Número de projetos familiares apoiados.		
4) Adquirir alimentos dos agricultores familiares por intermédio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia para o combate à insegurança alimentar e nutricional no município.		Proporção da produção agrícola familiar adquirida pelo Município.		

Sabemos que nem todas as iniciativas apontadas eventualmente serão incorporadas ao PPA municipal. No entanto, apresentamos a lista de iniciativas apoiadas pelo Governo Federal nos três eixos de

ação do *Brasil Sem Miséria* para que o Município possa identificá-las e decidir sobre a sua inclusão no PPA 2014-2018.

Coordenação ENAP – Módulo Planejamento

Coordenação Geral de Projetos de Capacitação:

Adriano Caetano Santos Vaz e José Mendes de Oliveira

Docente e conteudista:

Jackson De Toni

Bibliografia

Arandia I.: "Notas sobre democracia, gobernabilidad democrática y gobernanza municipal en Bolivia" en *Revista Reflexión Política* N.13. Bucaramanga: UNAB, 2005.

Carey-Bélanger E.: ¿Qué porvenir para la política social?. Universidad Laval de Québec. Revista de Servicio Social Vol 1, N° 2, Diciembre 1998 - Junio 1999

Carmona, L. Casallas, A.L.: La Participación en salud: un camino hacia la construcción de la ciudadanía. Tesis de Especialización, CINDE - UPN. 2005

Secretaria Distrital de Salud de Bogotá - Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID- Universidad Nacional de Colombia. : "Diseño de un observatorio de equidad, Calidad de vida y salud en Bogotá" Informe Final" Agosto de 2006.

Corporación Grupo Guillermo Fergusson Escuela Popular de Líderes. Modulo V Exigibilidad y derecho a la salud, 2007

De Negri A.: "Construcción de alternativas políticas en pro del derecho integral a la salud. Bases conceptuales del ejercicio en la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, 2004- 2005". Rev. Investigaciones en seguridad social y salud. Secretaría Distrital de Salud. Número 8/ Enero – diciembre de 2006, Bogotá.

De Negri Filho A.: Conferencia: La Participación desde el enfoque Promocional de Calidad de Vida. Secretaría Distrital de Salud. Agosto 28 del 2004

De Negri Filho, A. "Adoção de uma estratégia promocional da qualidade de vida e saúde: transtorialidade das políticas públicas". En:

Girotti Sperandio, A.M. O Processo de construção da rede de municípios potencialmente saudáveis. Campinas-São Paulo: IPES, Unicamp, OPS/OMS, 2004

D'Élia Y. La Equidad PNUD

Espinosa, M.: "Apuntes sobre Calidad de Vida, Desarrollo Sostenible y Sociedad de Consumo: una mirada desde América Latina". Rev. Contribuciones. Fundación Konrad Adenauer de Alemania y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), Buenos Aires (Argentina); año XVI, N° 3 (63), julio – septiembre de 1999, p. 119 – 148.

Fernández O.: "Lo Social y la Política Social" en Política social y descentralización en Costa Rica, UNICEF - Universidad de Costa Rica, San José, 1998, pp. 7-29

Frenz, Patricia. Desafíos en Salud Pública de la Reforma: Equidad y Determinantes Sociales de la Salud.

Hospital de Suba – Corporación para la salud popular Grupo Guillermo Fergusson Diseño de un Modelo Integral de trabajo para el sector informal. Bogotá 2002

J. Prats: "El concepto y el análisis de la gobernabilidad" en Revista electrónica Instituciones y Desarrollo N.14 – 15. Instituto International de Gobernabilidad. Cruz C. 2001

Martín, Olga. Algunas consideraciones en torno al concepto de gobernanza global. Consultado en: <http://www.noucicle.org/arxiu2/olgam.html>

Mascareno, C. Las políticas públicas ante las realidades emergentes: Notas para la discusión. CDC. [online]. ene. 2003, vol.20, no.52

Medellín, P.:Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una Teoría de la estructuración de políticas publicas en países de baja autonomía gobernativa. CIDER Universidad de los Andes. Bogotá 2000.

BIBLIOGRAFIA

Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Plan Estratégico Social, Caracas, Sep. 2003

Molina N.; De Negri A. y otros: Informe Final. Diseño y ejecución de un Programa de Educación continuada para el desarrollo de la Estrategia Promocional de Calidad de Vida y Salud en grupos de trabajadores informales. Universidad Nacional de Colombia – Secretaría Distrital de Salud Mayo 2007

Molina N.J.; Moreno, L. D; Casallas A.L. Modulo III: Estrategia promocional de equidad en calidad de vida y salud. Escuela Popular Grupo Guillermo Fergusson. Versión 8va. 2006

Molina, A. N.; Caliz, N. Informe del proyecto "Fortalecimiento de la gobernanza a través de mejoras en los niveles de equidad y transparencia en los sistemas de salud de Latinoamérica. Caso Colombia" IDRC – Corporación Grupo Guillermo Fergusson. Guatemala - 2007

Montoya, Gloria [Et,al]. Diccionario especializado de trabajo social. Medellin, 2002.Pag.95

Naranjo, C.; Molina N.; Casallas A.L.; De Negri, A. Et al: Construcción de una agenda social por la Calidad de Vida para reducir la Malaria en Proyecto Control de Malaria en zonas fronterizas de la región andina: Un enfoque comunitario. Asistencia técnica y seguimiento a la elaboración e implementación de planes locales de salud para el control de la Malaria para Colombia". Organismo Andino de Salud, PAMAFRO Colombia, El Fondo Mundial, Corporación Grupo Guillermo Fergusson 2007

Nikken, P.: El concepto de los derechos humanos. Instituto Interamericano de derechos Humanos

RUANO, José. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración pública, Lisboa, Portugal, 8 – 11 oct. 2002



Secretaría de Gobierno, Diseño e implementación del Sistema Local de Participación. Engativá, Bogotá, 2006.

Secretaría Distrital de Salud. "Por el derecho al desarrollo de la autonomía: Política Distrital de Salud Mental", Bogotá, Agosto de 2004.

Secretaría Distrital de Salud; Corporación Grupo Guillermo Fergusson: Lectura Integral de Necesidades. En: Colección la Ruta de la estrategia promocional de calidad de vida y salud. Bogotá, 2007

Secretaría Distrital de Salud; Corporación Grupo Guillermo Fergusson. Construcción colectiva de respuestas integrales a las necesidades y la gestión social. En: Colección la Ruta de la estrategia promocional de calidad de vida y salud. Bogotá, 2007

Urrego, J. Conferencia: Aproximación al concepto de territorio como construcción social que realiza y es realizado desde la salud y la vida. Proyecto Diseño y ejecución de un programa de educación continua para el desarrollo de la estrategia promocional de calidad de vida y salud en grupos de trabajadores informales. Secretaría Distrital de Salud- Universidad Nacional de Colombia. 2007

Whittingham, María (2002). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

ZİPCİOĞLU, P.A.: La Fragilidad de la "cuestión social": Precariedad laboral y vulnerabilidad social. En Revista de Estudios sobre Cambio Social año IV, número 14, invierno 2004. Argentina



ENAP

Secretaria de
Planejamento e Investimentos
Estratégicos

Ministério do
Planejamento

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA