

**Gestão Integrada das Políticas  
Públicas em Goiânia - GO:**  
*a experiência do Programa  
FelizCidade*

# **Gestão Integrada das Políticas Públicas em Goiânia - GO: *a experiência do Programa FelizCidade***

*Dais Gonçalves Rocha<sup>5</sup>  
Antônia Lúcia Cavalcanti<sup>6</sup>  
Cecília Torres Borges<sup>7</sup>*

## **I. INTRODUÇÃO**

O investimento em ações intersetoriais e a gestão integrada das políticas públicas têm sido apontados como grandes desafios para o enfrentamento das diferenças inaceitáveis na distribuição de oportunidades de acesso da população brasileira à qualidade de vida, Lavinias e Versano (1997); Paixão (1997); Westphal (1997).

A concepção de política de centralização do poder definiu, por um longo período da nossa história, o desenho e a dinâmica da cidade a partir de decisões pontuais, de interesses pessoais e de grupos econômicos organizados, contribuindo para a formação de um quadro muito negativo, em relação às condições de vida e de sobrevivência da população brasileira.

Essa situação demonstrou a necessidade de se dar um salto de qualidade na gestão municipal, de maneira a tornar eficiente e transparente o uso dos recursos públicos. Isso exi-

---

<sup>5</sup> Secretária Municipal de Saúde e Membro da Secretaria Executiva do Programa FelizCidade.

<sup>6</sup> Assessora Especial do Prefeito de Goiânia e Secretária Executiva do Programa FelizCidade.

<sup>7</sup> Secretária Municipal da Educação e Membro da Secretaria Executiva do Programa FelizCidade.

giu dos governos municipais a responsabilidade de responder aos desafios urbanos pensando e construindo a cidade, de modo diferente, Viana (1998).

Foi a partir desta visão que a atual gestão de Goiânia optou por uma prática de governo unitária, em que as soluções dos problemas da cidade não se restringissem à decisão de uma única secretaria ou área específica de governo, tendo como princípio a promoção de políticas intersetoriais/integradas, nas quais o processo de planejamento se orienta pela definição coletiva das ações, compartilhando objetivos, responsabilidades e recursos, Westphal e Mendes (2000); Buss (2000); OPAS (2002). É esta experiência de Goiânia que será relatada neste capítulo, enfocando, especialmente o Programa FelizCidade, uma das estratégias desenvolvidas no município para a concretização desta proposta.

## **II. ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA DE PLANEJAMENTO: *Mobilização Governamental e Não-Governamental***

Um dos princípios da democracia é o incentivo da população à participação, mas de maneira qualificada e precisa. Governar democraticamente pressupõe planejar agendas políticas que se traduzam em ações concretas, cotidianas, sistêmicas e continuadas. As ações administrativas devem ser planejadas, coordenadas e conjuntas, pois traduzem diretrizes e a postura do governo perante a sociedade.

A participação nas decisões constitui-se num instrumento fundamental para o processo de democratização do poder público local e de auto-organização da sociedade Kawach *et al.*, (1997). A institucionalização de canais orgânicos é essencial para que a população possa apropriar-se das informações com relação à dinâmica de funcionamento do governo e das orientações políticas por ele adotadas. O processo de construção de um governo democrático exige a participação ativa dos segmentos da sociedade em níveis diferenciados de organização, nas decisões sobre as orientações, diretrizes e prioridades da política governamental, incluindo as definições orientadoras.

Nesta perspectiva política, um planejamento discutido pelos diversos órgãos, de forma integrada e coordenada, constitui-se numa ferramenta importante para o desenvolvimento do modo de governar. Dessa forma, construiu-se uma sistemática em que cada secretaria ou órgão estrutura-se para discutir internamente e propor suas prioridades, constituindo-se num processo de planejamento ascendente. Estas serão rediscutidas, dentro de um contexto de conjunto, para serem sistematizadas, de forma integrada, por uma coordenação de planejamento. A coordenação se encarregará também de avaliar a execução das ações prioritizadas, PMG (2001).

Para a operacionalização foram definidos os eixos prioritários de governo, que são: a) inclusão social e universalização da cidadania; b) construção de uma gestão pública democrática e popular; c) requalificação da cidade com desenvolvimento econômico, urbano e rural. As secretarias e demais instâncias da administração municipal foram agrupadas em três núcleos setoriais, segundo sua área de atuação e em consonância com esses eixos, conforme o esquema abaixo:

## Estrutura da sistemática de Planejamento



No Núcleo Setorial I, estão as Secretarias que tratam das políticas sociais: educação, saúde, assistência, cultura, esporte e lazer, as assessorias da mulher, da juventude e de direitos humanos entre outras. Estas instâncias são as responsáveis pela implementação das políticas públicas relacionadas ao eixo da inclusão social e universalização da cidadania.

O Núcleo Setorial II agrupa as Secretarias que atuam como mediadoras entre o poder público e a população, ou seja, trabalham para estabelecer canais de participação da população e estão ligadas ao segundo eixo que é construção de uma gestão pública democrática e popular. Este desafio não é simples em uma realidade nacional e local marcada por práticas autoritárias que tendem a minimizar o poder de participação e de decisão da população, restringindo o seu papel ao ato de opinar ou referendar políticas.

Um governo comprometido com a democracia deve criar condições para que a sociedade exerça seu direito à in-

formação e à participação. O fortalecimento da sociedade civil implica incentivo à criação de canais de participação que possam exercer o controle público do governo.

Em Goiânia, o Orçamento Participativo (OP) constituiu-se num dos principais canais de mobilização e participação popular. É a Assessoria de Assuntos Comunitários, que faz parte do Núcleo Setorial II, a responsável pela discussão, implementação e acompanhamento da execução do OP.

São os Delegados do OP que realizam a mobilização das lideranças populares e da comunidade para a participação nas conferências, fóruns, conselhos, eleições e eventos realizados pelo poder público e em parceria.

Além do OP, a administração de Goiânia criou outros canais de participação e controle social como: o Fórum da Agenda 21, a realização de diversas conferências temáticas, a instalação de vários conselhos, o incentivo à criação de associações de bairros, citando apenas alguns.

A relação entre governo e sociedade, fundada na transparência e no diálogo, deve possibilitar soluções para os problemas que afetam a dinâmica da cidade. O diálogo permanente entre governo e sociedade, como princípio fundamental que orienta a gestão administrativa, pressupõe que os dirigentes e os órgãos correspondentes possam, técnica e politicamente, responder às reivindicações dos cidadãos.

No Núcleo Setorial III, estão as Secretarias e órgãos da administração responsáveis pela infra-estrutura da cidade como: limpeza urbana, manutenção, obras de asfaltamento entre outras e estão relacionadas ao terceiro eixo requalificação da cidade com desenvolvimento econômico, urbano e rural.

O objetivo da estruturação destes núcleos setoriais foi a implementação de um modelo de gestão democrático e participativo, invertendo o foco das prioridades (privilegiando o interesse público), ampliando a participação dos técnicos e da população.

Os secretários e assessores reúnem-se quinzenalmente em seus núcleos setoriais e o coordenador de cada núcleo encaminha as demandas e resoluções dos mesmos para a Coordenação de Planejamento Integrado – COPI, a partir da qual

o Secretário de Governo faz a mediação com o Prefeito com vistas aos encaminhamentos.

Todavia, faltava ainda um meio concreto no qual as ações tivessem um direcionamento único e fossem definidos responsáveis por estas. Com este intuito foi criado o Programa FelizCidade.

### **III. O QUE É O PROGRAMA FELIZ CIDADE**

O FelizCidade é um programa matricial constituído por um conjunto de ações integradas para garantir uma ampla rede de atenção e proteção social, voltado, especialmente, aos grupos da população que se encontram em situação de exclusão social. Articula centralmente as ações das políticas de Educação, de Saúde e de Assistência Social e, secundariamente, todas as outras áreas sociais da Prefeitura de Goiânia, além de Organizações Não-Governamentais, empresas privadas e representantes da comunidade.

Construído a partir dos eixos de prioridades estabelecidas pela atual gestão, organiza-se em três subprogramas, segundo os ciclos de desenvolvimento humano ou ciclos de vida, De Negri Filho (2004); Arroyo (2000); Lima(2000):

- Nascer Feliz para atendimento à gestante, à nutriz e à criança em sua primeira infância, até os 5 anos de vida;
- Crescer Feliz: para atendimento dos 6 anos de vida aos dezenove anos, ou seja, da infância à idade para o primeiro emprego;
- Viver Feliz: para atendimento aos membros adultos das famílias em programas de construção de qualidade de vida e cidadania, visando à emancipação cidadã e financeira dos núcleos familiares atendidos pelo programa.

Um passo importante era identificar um território e público alvo comuns, onde as secretarias e os órgãos da administração municipal definissem ações prioritárias complemen-

tares ou suplementares. Para tal, foi fundamental conhecer o cenário onde as ações seriam desenvolvidas.

#### IV. O CENÁRIO

Goiânia, Capital do Estado de Goiás, situada na região Centro-Oeste do Brasil, tem 70 anos, com uma população de 1.090.073 habitantes, IBGE (2000), dos quais 1.085.806 (99,3%) estão situados na área urbana e 7.201 (0,7%) na área rural. Cerca de 15,10% vivem em estado de indigência, submetidos aos efeitos dos problemas sociais e econômicos, acumulados pelo desemprego, transporte precário, uso desigual do solo, inacessibilidade às condições de permanência na educação escolar e degradação ambiental em geral, entre outros. A população de 0 a 19 anos representa 36,4% desse universo.

No que se refere à renda do chefe de família, o censo de 2000 aponta que 6,1% não apresenta renda, 0,1% tem renda de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo e 12,4% tem renda de  $\frac{1}{4}$  a 1 salário mínimo, o que equivale a 18,6%, da população goianiense, isto é, 203.299 pessoas vivem em situação de pobreza absoluta, o que representa 74.000 crianças e adolescentes, de 0 a 19 anos, expostos a uma situação de risco e privados das condições necessárias para o seu pleno desenvolvimento, enquanto pessoa e cidadão.

Grande parte desta população em situação de absoluta pobreza encontra-se na Região Noroeste, apresentando os piores indicadores sociais do município de Goiânia. Por isto, foi eleita como área prioritária para o desenvolvimento das ações do Programa FelizCidade. Mas, como não é uma região homogênea no que diz respeito a situação sócio-econômica, definiu-se os bairros São Domingos, Floresta e Boa Vista como campo de atuação. Esta população possui menor grau de escolaridade, 61% de desempregados, renda *per capita* de R\$ 54,64, maior taxa de mortalidade por homicídios, de mortalidade infantil e de gravidez na adolescência.

A situação de exclusão enfrentada por esta população impôs desafios à administração municipal no tocante à definição de políticas que garantam a inclusão social dos que não têm atendidas suas necessidades humanas. Tornou-se imprescindível aumentar a capacidade de articular direitos, dialogar

com outras políticas e afiançar cidadania dos que se encontram afetados por diversas vulnerabilidades no cotidiano, Escorel (1999); Ministério da Saúde (2001); Missão Criança (2001).

Esta concepção demandava uma definição metodológica que privilegiasse a integralidade das ações.

## **V. PASSOS METODOLÓGICOS DE CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA FELIZCIDADE**

### **1. Construção do Programa:**

- Constituição de um Grupo de Trabalho com representantes do Gabinete do Prefeito, das Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social (Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário – FUMDEC), para identificação das interações factíveis;
- Sensibilização da equipe técnica das Secretarias de Educação, Saúde e FUMDEC, para a proposta de ação integrada e elaboração da escrita do Programa;
- Elaboração de um Plano de trabalho;
- Realização de um diagnóstico da região ou dos grupos populacionais com maior grau de exclusão, utilizando os dados do Censo de 2000, do Mapa da exclusão/inclusão e do geo-processamento;
- Sistematização da escrita do Programa e envio para todas as Secretarias e órgãos solicitando sugestões e avaliação das ações propostas;
- Revisão do Programa incorporando as sugestões das diferentes Secretarias, com apresentação e discussão através da realização de um Seminário envolvendo todos os Secretários e dirigentes de órgãos;
- Identificação de possíveis parceiros e realização de reuniões com Missão Criança, UNICEF e Banco Mundial, para discussão e consolidação da parceria;
- Apresentação e discussão com representantes da sociedade civil organizada e lideranças da região No-

roeste, quando foi apresentada a proposta para ser discutida e avaliada com prazos para o encaminhamento das sugestões a serem incorporadas na redação final do Programa.

## 2. Definição de Prioridades e Planejamento das Ações do Programa:

- Mapeamento das áreas críticas da Região Noroeste, utilizando a técnica da estimativa rápida e do geoprocessamento, sendo bairros de atuação prioritária: São Domingos, Floresta e Boa Vista;
- Preparação e realização do Cadastramento de 6000 famílias;
- Realização de oficinas de trabalho, com o objetivo de aumentar a articulação das ações governamentais com iniciativas locais da comunidade;
- Realização do planejamento local envolvendo técnicos que atuam nas unidades de saúde, educação e assistência, entre outros e as lideranças comunitárias dos bairros. Foram eleitos cinco grandes grupos de problemas e assumidos compromissos das ações a serem desenvolvidas no prazo de 3, 6 e 12 meses: desemprego e falta de renda; insuficiência e deficiência dos serviços de saúde; violência urbana e insegurança pública; insuficiência e deficiência na oferta dos serviços de educação; e carência na infra-estrutura dos equipamentos sociais.

## 3. Sistematização e Avaliação do Programa:

- Constituição do Comitê Gestor Local (com representantes governamentais e da população) e elaboração de um calendário de trabalho;
- Realização de reuniões com os técnicos da Prefeitura Municipal com o objetivo de identificar os desafios, acompanhar e avaliar as ações;
- Realização de uma Oficina de Trabalho para preparar a prestação de contas do Programa em 2002 e

planejar as ações de 2003/2004, com a participação das Secretarias envolvidas na Coordenação Geral do Programa, da Secretaria Executiva de Implementação, Acompanhamento e Avaliação, do Comitê Gestor Local e parceiros da iniciativa privada;

- Realização do Seminário: Ações Desenvolvidas e Resultados Alcançados na região, em maio de 2004, com o objetivo de prestar contas à população, técnicos e parceiros, segundo os cinco grandes grupos de problemas do planejamento inicial de 2002.

É importante ressaltar que são realizadas, freqüentemente, reuniões de divulgação e sensibilização nos diferentes níveis da Administração Municipal e com parceiros Não-Governamentais para difundir as necessidades e evidenciar as vantagens da proposta de gestão integrada dos problemas.

## **VI. RESULTADOS ALCANÇADOS**

As ações realizadas, pelo seu volume, superam até mesmo as expectativas dos técnicos e das lideranças locais, demonstrando um forte empenho de todos na implementação do Programa. As metas, no geral, foram atingidas e mesmo superadas. Resultados importantes começam a ser registrados, tais como a redução da evasão escolar, aumento do grau de satisfação da população em termos quantitativos e qualitativos.

A intersectorialidade e a articulação entre os órgãos municipais começam a se realizar, com impactos positivos sobre a melhoria da gestão (encaminhamentos conjuntos), otimização de recursos que antes eram aplicados pontualmente e, muitas vezes, de maneiras superpostas.

Há uma motivação crescente entre os técnicos que têm participado das ações. Novos órgãos do poder municipal começam a se integrar, como as Secretarias de Cultura e a de Esporte e Lazer.

A participação da população na identificação e análise dos problemas e na eleição das prioridades têm sido fundamental para o agir qualificado do poder municipal.

Parceiros do setor privado têm ampliado a capacidade instalada dos serviços locais e aumentado o leque de oportunidades de qualificação para o trabalho e opções de lazer.

Há indícios de ruptura com a cultura do clientelismo e ampliação das noções de direito e deveres por parte dos participantes moradores dos bairros.

## **VII - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Implantar e implementar este processo de gestão integrada e participativa das políticas públicas de Goiânia não tem sido uma tarefa fácil. Diante do exposto, observa-se que a integração deve acontecer nos vários níveis de governo (âmbito interno do executivo; das instituições governamentais e nos níveis local, regional/distrital e central) concomitante à articulação deste setor com o não-governamental.

Quem interage não são os setores, as instituições ou programas de forma abstrata, mas sim as pessoas. Portanto, faz-se necessário que sejam criadas instâncias que promovam o conhecimento mútuo dos dirigentes, dos trabalhadores e destes com a população. Constituem-se espaços de encontros, de trocas de saberes e de recursos, favorecendo a articulação de agendas, ações e a pactuação de compromissos mútuos.

O território de atuação compartilhado é uma condição *sine qua non*, onde todos os envolvidos têm que ser, constantemente, sensibilizados e motivados sobre os ganhos da integração.

O enfrentamento da complexidade dos problemas contemporâneos e das desigualdades identificadas neste trabalho exige mudanças de valores culturais e organizacionais, superando o individualismo, a fragmentação do fazer, a competição entre os setores e o distanciamento do governamental em relação à sociedade, Lima *et al.*, (2003).

O trabalho acima citado aponta que o trabalho intersetorial da Prefeitura Municipal de Goiânia tem assumido a configuração de *Rede Subordinada*, pois segundo Inojosa (1998)

*'esta é mobilizada por um poder central administrativo, que controla sua ação e os recursos necessários para seu funcionamento e o desenvolvimento do projeto intersetorial'*. Para a sustentabilidade desta proposta de gestão deve-se investir na construção de um compromisso mútuo da população e dos segmentos organizados da sociedade civil visando a continuidade e a ampliação das ações desenvolvidas.

Finalmente, um outro desafio a ser enfrentado consiste na construção de mecanismos de acompanhamento e avaliação do impacto deste trabalho nos indicadores de qualidade de vida da região.

## **Referências Bibliográficas:**

Arroyo, Miguel. Fracasso/Sucesso: um pesadelo que perturba nosso sonho. **Em Aberto** – Brasília 2000: 17 (71), 2000.

Buss, P. M. Promoção da saúde e qualidade de vida. **Ciência & Saúde Coletiva** 2000; 5(1): 163-177.

De Negri Filho, A. Adoção de uma estratégia promocional da qualidade de vida e saúde: transetorialidade das políticas públicas. In: Sperandio, A.M.G. (Org) **O processo de construção da Rede de Municípios Potencialmente Saudáveis**. Volume 2. Campinas, IPES Editorial, 2004.

Escorel, SN. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD**, Brasília, IBGE, 2000.

Inojosa, R.M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **RAP** Rio de Janeiro 1998; 32(2): 35-48.

Kawachi, I *et al.* Social capital, income inequality and mortality. **Am J Public Health** 1997; 87:1491-8.

Lavinas, L; Varsano, R. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. Rio de Janeiro: IPEA; dez 1997. (Textos para discussão nº 534).

Lima, C. M. *et al.* A intersetorialidade na visão dos profissionais de nível superior lotados no Distrito Sanitário Noroeste e nível central da secretaria Municipal de Saúde de Goiânia, em 2003. Goiânia, 2003. Monografia de Especialização. Instituto de Patologia Tropical. Universidade Federal de Goiás.

Lima, E.S. **Ciclos de Formação: Uma reorganização do tempo escolar.** São Paulo, Ed. GEDH, 2000.

Ministério da Saúde. Projeto Promoção da Saúde. **Promoção da saúde: Declaração de Alma-Ata, Carta de Ottawa, Declaração de Adelaide, Declaração de Sundsvall, Declaração de Santafé de Bogotá, declaração de Jacarta, Rede de Megapaíses, Declaração do México.** Brasília, 2001. Missão Criança. Bolsa-Escola Cidadã: Caderno de Textos. Brasília; 2001.

Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). **Municípios e Comunidades Saudáveis. Guia dos Prefeitos para Promover Qualidade de Vida.** Brasília 2002.

Paixão, M. Os Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH) como instrumento de mensuração de desigualdades étnicas: o caso Brasil. Rio de Janeiro; 1997 [não publicado].

Prefeitura Municipal de Goiânia (PMG). Diretrizes Políticas do Governo Democrático-Popular de Goiânia. Goiânia: Coordenação de Planejamento Integrado; fev. 2001.

Viana, ALD. Novos riscos, a cidade e a intersetorialidade das políticas públicas. **RAP** Rio de Janeiro 1998; 32(2): 23-33.

Westphal, MF. Municípios saudáveis: aspectos conceituais. **Rev. Saúde e Sociedade.** 1997; 6(2): 9-18.

Westphal, MF, Mendes, R. Cidade Saudável: Uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **RAP** Rio de Janeiro 2000; 34(6): 47-61.